

# Territori marginali tra disagi e contrazione.

## Prospettive di riuso del patrimonio del sud Salento

**Giovanna Mangialardi**

Politecnico di Bari,  
Dipartimento di Architettura Costruzione e  
Design (ArCoD)  
[giovanna.mangialardi@poliba.it](mailto:giovanna.mangialardi@poliba.it)

### Il tempo della crisi

La società contemporanea è pervasa dalla cultura dello scarto (Bellieni, 2014). “Questa cultura dello scarto tende a diventare mentalità comune, che contagia tutti”<sup>1</sup>, riflettendosi su vari domini, tra cui quello del governo del territorio e dell’abitare. Sebbene, infatti, siano molteplici le aree abbandonate, i vani vuoti e gli

alloggi sovradimensionati, le politiche abitative, nella sostanziale difficoltà di assenza di finanziamenti dedicati, sono state orientate negli ultimi anni perlopiù alla nuova costruzione di complessi definibili solo su carta come “social housing”<sup>2</sup>. Da recenti dati dell’Agenzia delle Entrate<sup>3</sup> la quota delle “abitazioni a disposizione”<sup>4</sup> in rapporto al totale degli immobili residenziali, supera la soglia del 20% in 3340 comuni, localizzati prevalentemente a sud Italia, nelle aree a vocazione turistica e/o nei comuni dell’entroterra dove il

*“The waste culture” is observable in land-government practices as in multiple other areas and dimensions of contemporaneity. Specifically, the research looks at housing policies, noting that in many cases the most immediate response to housing deprivation seems to be new construction. This contrasts with reuse policies, considering that urban contexts are characterized by the presence of interrupted construction sites, abandoned, and/or underutilized heritages as well as phenomena of shrinkage and thus settlement abandonment. At the same time, housing hardships are taking on new forms, difficulties are being exacerbated, and the numbers of struggling households are increasing as a result of the poly-*

Received: March 2023 / Accepted: July 2023 | © 2023 Author(s).  
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0 Firenze University Press.  
DOI: 10.36253/contest-14425

### keywords

shrinkage, housing deprivation, polycentrism, associationism, wide area

*crisis and the subsequent tightening of socio-economic conditions. In this context, the paper promotes multi-scalar reuse perspectives of the existing public and private heritage in response to the housing issue starting from the qualitative observation of the polycentric, marginal and shrinking spatial structure of South Salento in Apulia.*

fenomeno si lega ai processi di migrazione e spopolamento. Talvolta, il patrimonio abitativo è inutilizzato e/o sottoutilizzato<sup>5</sup>; condizione frequente sulla base del cambiamento della struttura familiare, delle trasformazioni sociali in atto e dei nuovi bisogni abitativi della città contemporanea (Mangialardi et al., 2021).

La questione abitativa, mutata nelle forme e nei bisogni, si colloca oggi nuovamente al centro del dibattito scientifico, culturale e politico a seguito della policrisi (Ceruti e Bellusci, 2020) e del conseguente inasprirsi delle condizioni di vita di una quota crescente di popolazione<sup>6</sup>, in un contesto nazionale in cui questi temi sono stati per molti anni assenti dalle agende politiche<sup>7</sup>. Volgendo lo sguardo al patrimonio abitativo pubblico esistente (ERP), già esiguo a confronto con altri stati europei<sup>8</sup> (Mangialardi e Spadafina, 2022), alienato in quota parte a seguito della Legge nazionale n.

560/1993 (Storto, 2018), è oggi insufficiente qualitativamente e quantitativamente a coprire i bisogni abitativi. I dati del Rapporto “Rilanciare le politiche pubbliche per l’abitare”<sup>9</sup> dell’Osservatorio Nazionale sulle Politiche Abitative e di Rigenerazione Urbana parlano di circa 48.000 case popolari non utilizzate per mancata manutenzione a fronte di 650 mila famiglie nelle graduatorie comunali, e circa 50.000 persone senza dimora.

D’altro canto, le politiche volte alla riduzione dei disagi abitativi sono considerate prioritarie nella nuova programmazione europea e cruciali in quella nazionale. Tuttavia, gli ingenti investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>10</sup> e dal Programma Complementare alimentato da fondi nazionali non possono essere risolutivi della situazione emergenziale se non supportati da cambiamenti volti al superamento dei limiti processuali, qualitativi e tecnico-normativi (Mangialardi, 2023). Si pensi, ad esempio, alla necessità di integrare progetti isolati nella dimensione e visione della pianificazione urbana e strategica, accompagnando le amministrazioni comunali e di area vasta in un processo non semplice di armonizzazione ex post degli interventi finanziati nell’ambito del grande piano di investimenti del PNRR (Viesti,

2023).

Il ripensamento delle politiche pubbliche dell'abitare, per natura multidimensionali, dovrebbe traguardare in modo più diretto al rapporto che queste devono avere con la pianificazione, la rigenerazione urbana e territoriale. Un rapporto altalenante nel tempo<sup>11</sup>, ma che oggi richiede un profondo e strutturato rilancio. In questo contesto, obiettivo del contributo è quello di promuovere prospettive di riuso del patrimonio esistente in risposta ai nuovi disagi diversificati a partire dall'osservazione qualitativa della struttura territoriale del sud Salento.

Il contributo è organizzato come segue. Dopo la presente introduzione, sono descritti i materiali di studio e il metodo della ricerca-azione. Successivamente, viene presentato il caso di studio del sud Salento, descrivendone la matrice insediativa e di paesaggio, il governo del territorio tra aree interne, associazionismo e strumenti di pianificazione e le politiche in corso. Si discutono, poi, le questioni emerse rispetto al tema dell'abitare in aree marginali proponendo prospettive di riuso multiscalare e *local-based* come risposta integrata ai disagi e allo spopolamento; si tracciano, infine, le conclusioni del lavoro, i limiti dello studio e le ricerche future.

### **Materiali e metodi**

La ricerca adotta un metodo qualitativo

induttivo (Creswell & Creswell, 2017) per mezzo dell'analisi di un caso di studio (Vin, 1994). La ricerca nasce dalla 'curiosità empirica' di investigare il rapporto tra spopolamento e disagio abitativo co-presenti a scala territoriale a partire dallo studio dell'area marginale del sud Salento. Il fine è quello di rilevare bisogni invisibili e valori intrinseci dal territorio per orientare le politiche di integrazione, futuri assetti territoriali che permettano la massimizzazione dell'utilità collettiva, per definire e determinare le modalità di azione da intraprendere in contesti simili o assimilabili.

Nell'ambito del caso di studio selezionato, la ricerca adotta il metodo della ricerca-azione, che ha come principale obiettivo quello di determinare cambiamenti sulle realtà per mezzo di una conoscenza oggettiva e rigorosa del contesto territoriale di indagine (Saija, 2016). La ricerca-azione è "caratterizzata dall'immediata applicazione della conoscenza prodotta per affrontare un dato problema e include la valutazione degli effetti" (Saija, p. 37, 2016); per questa ragione essa si fonda sul rapporto diretto tra ricercatore e attori esterni (l'ente ARCA<sup>12</sup> Sud Salento), e tra ricercatore e analisi del territorio (il sud Salento), affrontando temi complessi come quello dell'abitare, guardando alle diverse scale di azione (comunale e dell'area vasta) e a molteplici saperi (urbanistica, paesaggio, edilizia pubblica e sociale), necessari per

la formulazione di politiche aderenti ai bisogni delle società contemporanea in trasformazione. Nel corso del processo di analisi e ricerca, condotto a più riprese nell'ambito di molteplici occasioni scientifiche<sup>13</sup> dal 2018 al 2022, il quadro teorico si è trasformato in azione, sebbene in via preliminare, per mezzo di specifiche esperienze operative condotte sul campo grazie alla collaborazione con l'ARCA Sud Salento (già IACP Lecce), ente proprietario e gestore del patrimonio pubblico di Edilizia Residenziale Pubblica.

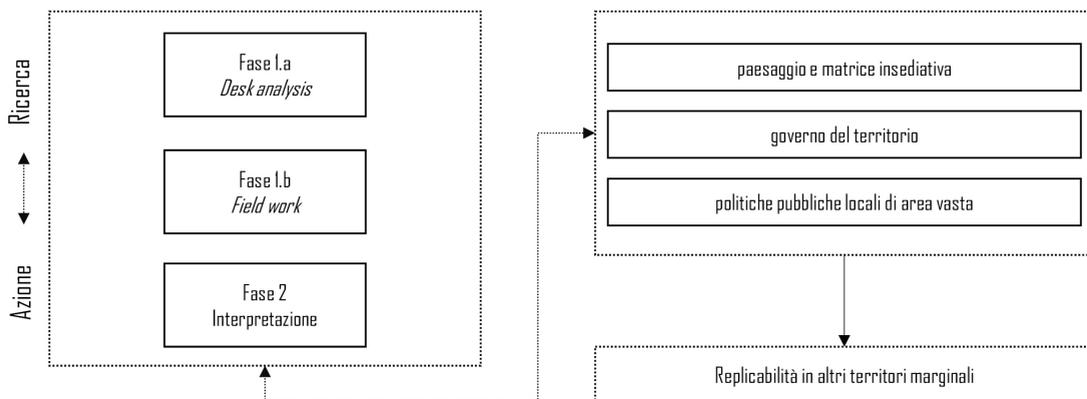
La ricerca si è, pertanto, strutturata in due macrofasi (Fig. 1), una fase analitica e una interpretativa, fortemente integrate e ricorsive.

In dettaglio, la fase analitica ha contemplato l'attività di *desk analysis* e di osservazione (*field work*) del territorio del sud Salento. Nello specifico, l'attività di *desk analysis* è stata dedicata allo studio dell'ambito territoriale per mezzo della raccolta e analisi di dati demografici e insediativi, degli aspetti paesaggistici e degli strumenti di governo del territorio. L'analisi ha agevolato la descrizione e lo studio delle politiche restituendo una fotografia pressoché aggiornata del sud Salento.

Parallelamente, le attività di *field work* hanno riguardato l'osservazione del territorio con l'obiettivo di connotare il rapporto profondo tra l'abitare e i suoi elementi socio-territoriali, gli aspetti fenomenologici che

caratterizzano i luoghi e le comunità, anche grazie ad uno strutturato e continuo scambio con l'ente pubblico ARCA Sud Salento. Tale osservazione è stata svolta nel ruolo di ricercatore, interessato alle dinamiche urbane e territoriali del sud Salento. L'interlocuzione con l'Ente è stata utile ad evidenziare aspetti difficilmente comprensibili dal solo studio della documentazione, mettendo in luce le criticità incontrate nei processi, le ragioni di alcune scelte, le eventuali difficoltà organizzative e gestionali, e le possibilità di innovazione. Dalla fase analitica sono emerse tre dimensioni: "paesaggio e matrice insediativa"; "governo del territorio tra strumenti di pianificazione, associazionismo e aree interne"; e "politiche pubbliche locali di area vasta per l'abitare", descritti nei paragrafi che seguono.

La seconda fase ha riguardato l'interpretazione del materiale raccolto e ha permesso di individuare e descrivere macro-tendenze, dinamiche e processi di medio-lungo periodo che hanno contribuito a definire i caratteri del sistema, oltre che le questioni emergenti, funzionali ad orientare e veicolare le politiche pubbliche future. Nello specifico, la fase interpretativa, ha permesso di definire le "prime azioni" derivanti dalla ricerca, declinate su paesaggio urbano, processi, attori, politiche e piani per l'abitare sociale (paragrafo "Abitare le aree marginali. Prospettive di riuso").



### Il caso di studio del sud Salento

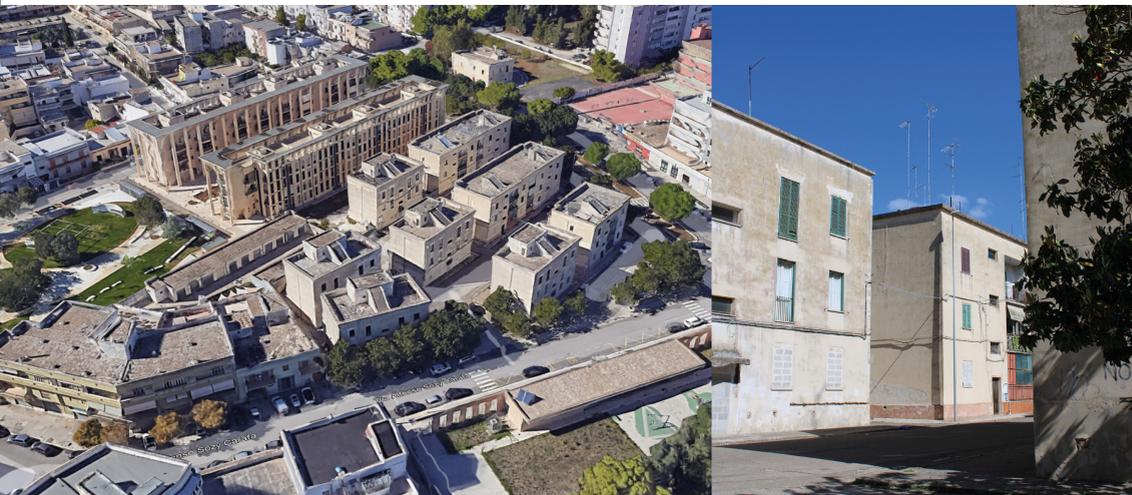
La parte del Salento afferente alla Provincia di Lecce è definibile 'sud Salento' e corrisponde ad un ambito territoriale complesso, articolato e ricco di valori ambientali e paesaggistici. Lecce è anche la Provincia con il più alto numero di comuni della Regione. Ad oggi, infatti, essa risulta organizzata a livello amministrativo in 96 comuni medio-piccoli (sono circa 40 i comuni con meno di 5.000 abitanti).

Molteplici sono gli aspetti che lo caratterizzano. Basti pensare all'isolamento infrastrutturale di un numero cospicuo di comuni della Provincia, che incide negativamente, tra le altre cose, negli spostamenti casa-lavoro, casa-studio, oltre che alle carenze opportunità socio-economiche del territorio che hanno determinato negli anni una progressiva riduzione degli abitanti (in particolar modo dei giovani), a favore di un incremento di turisti che si addensano in via prioritaria nelle aree costiere in determinati periodi dell'anno. Nello specifico, in questo territorio coesistono condizioni di contrazione demografica, economica e funzionale, a favore di una "turistificazione" dei luoghi (Esposito

### Metodo di ricerca.

Fig. 1  
Elaborazione dell'autrice

et al., 2020), e al contempo rilevati fenomeni di disagio abitativo. La popolazione della provincia di Lecce si è contratta negli ultimi 10 anni, passando da circa 815.000 abitanti nel 2010 a 770.000 nel 2023<sup>14</sup>. Dai dati riportati dal "Piano per la Casa e l'Abitare 2023-2025"<sup>15</sup> la distribuzione della popolazione della provincia di Lecce mostra un incremento dell'indice di vecchiaia<sup>16</sup> e una struttura demografica in cui l'età media è la più alta tra le 6 province della Puglia, superando i 46,2 anni. Un altro fenomeno di rilievo è la contrazione dei nuclei familiari e il cambiamento della composizione familiare, dovuti sia all'invecchiamento della popolazione che al trend di decrescita demografica, influenzato dal crescente numero di separazioni e divorzi. Secondo i dati ISTAT del censimento del 2019<sup>17</sup>, la gran parte dei nuclei familiari leccesi è costituito da uno o due individui, e il numero medio di componenti del nucleo è sotto la media regionale. Inoltre,



## Quartiere Rudiae-San Pio con insediamenti murati ERP Ex Case Minime, via A. Sozy Carafa, Lecce.

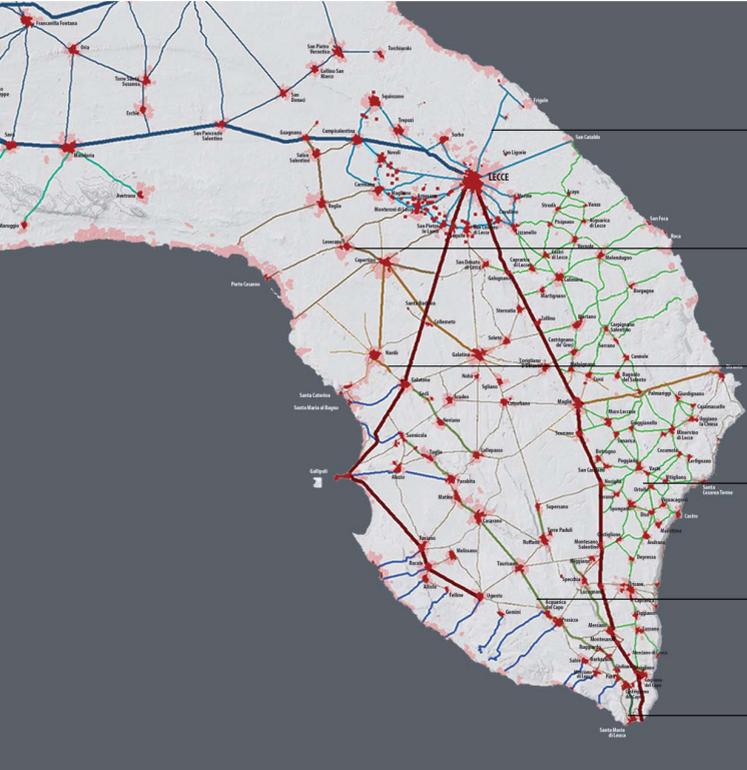
Fig. 2

Estratto Google Earth a sx e foto dell'autrice a dx.

dai dati ISTAT 2018 rielaborati nel su citato “Piano per la Casa” emerge una situazione di intensità del fenomeno di disagio economico, assistenziale e abitativo<sup>18</sup> nei comuni di Taurisano, Gallipoli, Ruffano, Acquarica-Presicce, Porto Cesareo, Melissano, Alliste, Squinzano, Galatone, Monteroni di Lecce e Racale. Sugli abitanti di questi comuni gravano i canoni di locazione, soprattutto in presenza di redditi da sola pensione sociale, inadeguatezza dello spazio rispetto alle esigenze fisiche, barriere architettoniche e rischio di isolamento. Relativamente all'offerta, il patrimonio abitativo pubblico, perlopiù vetusto, gestito dai comuni (in piccola percentuale) e dall'ARCA Sud Salento, è rappresentato da circa 9.300 appartamenti, di cui una grande quantità ha taglie dimensionali troppo grandi (più di 85 mq) in relazione ai bisogni reali del

territorio (Braì et al., 2022). Molteplici sono i finanziamenti atterrati in provincia di Lecce durante le stagioni della programmazione complessa degli anni '90 e della rigenerazione urbana (LR n. 21/2008), sebbene molte sono ancora le situazioni irrisolte (Fig. 2).

L'identificazione del disagio abitativo che caratterizza il territorio del sud Salento risulta comunque di difficile perimetrazione. Unico dato ufficiale che influenza la destinazione di fondi e politiche è l'elenco del CIPE n. 87/2003 dei comuni ad alta tensione abitativa (Spadafina e Mangialardi, 2022), in vigore dal 18 febbraio 2004, che si limita ad individuare i comuni che si attestano nella prima e seconda corona di Lecce. Nello specifico, i pochi Comuni della Provincia di Lecce presenti nell'elenco sono: Arnesano, Cavallino, Lecce, Lequile, Lizzanello, Monteroni di Lecce, Novoli, San Cesario di Lecce, Squinzano, Surbo, Trepuzzi, Vernole. Tale perimetrazione dell'alta tensione abitativa limitata alla sola prossimità rispetto alla città capoluogo rischia di depotenziare l'intero sistema dell'abitare e i centri più periferici che costituiscono la maggior parte



8 Lecce e la prima corona a raggiera

9 Lecce e la seconda corona aperta

12 La maglia policentrica del Salento centrale

16 La maglia fitta del Salento sud-orientale

19 I sistemi lineari di versante

21 I pendoli di mezzacosta

dei comuni della penisola salentina.

### Paesaggio e matrice insediativa

Il sud Salento è una penisola tendenzialmente pianeggiante in cui gli aggregati urbani sono diffusi e interconnessi tra loro. La lettura interpretativa che il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Puglia (PPTR) fornisce di questa sub-regione per mezzo degli “ambiti paesaggistici” è particolarmente interessante per quanto concerne la matrice insediativa e le possibilità che ne derivano. Gli ambiti, coincidenti con i confini amministrativi comunali, evidenziano le dominanti paesaggistiche identitarie che in modo univoco definiscono tali sistemi territoriali complessi (Mangialardi, in press). Il Tavoliere Salentino (ambito 10) è caratterizzato dalla presenza di una rete di piccoli centri urbani disposti ad una distanza pressoché regolare ed interconnessi

### Le morfologie territoriali. Descrizione strutturale di sintesi.

Fig. 3

Estratto dall'Atlante del Patrimonio ambientale, territoriale e paesaggistico del PPTR Regione Puglia.

tra loro attraverso una rete viaria provinciale fitta, che permette un facile attraversamento da nord a sud e da costa adriatica e costa ionica. La struttura insediativa di questo ambito paesaggistico è suddivisa in tre sottosistemi: la prima corona di Lecce (Fig. 3.8), la seconda corona di Lecce (Fig. 3.9) e la struttura insediativa a maglia policentrica del Salento centrale (Fig. 3.12). L'armatura urbana risulta fortemente polarizzata nei pressi della città di Lecce, intorno a cui gravitano i comuni di prima e seconda corona. La prima corona è caratterizzata da un urbanizzato diffuso regolare quasi ininterrotto che si collega

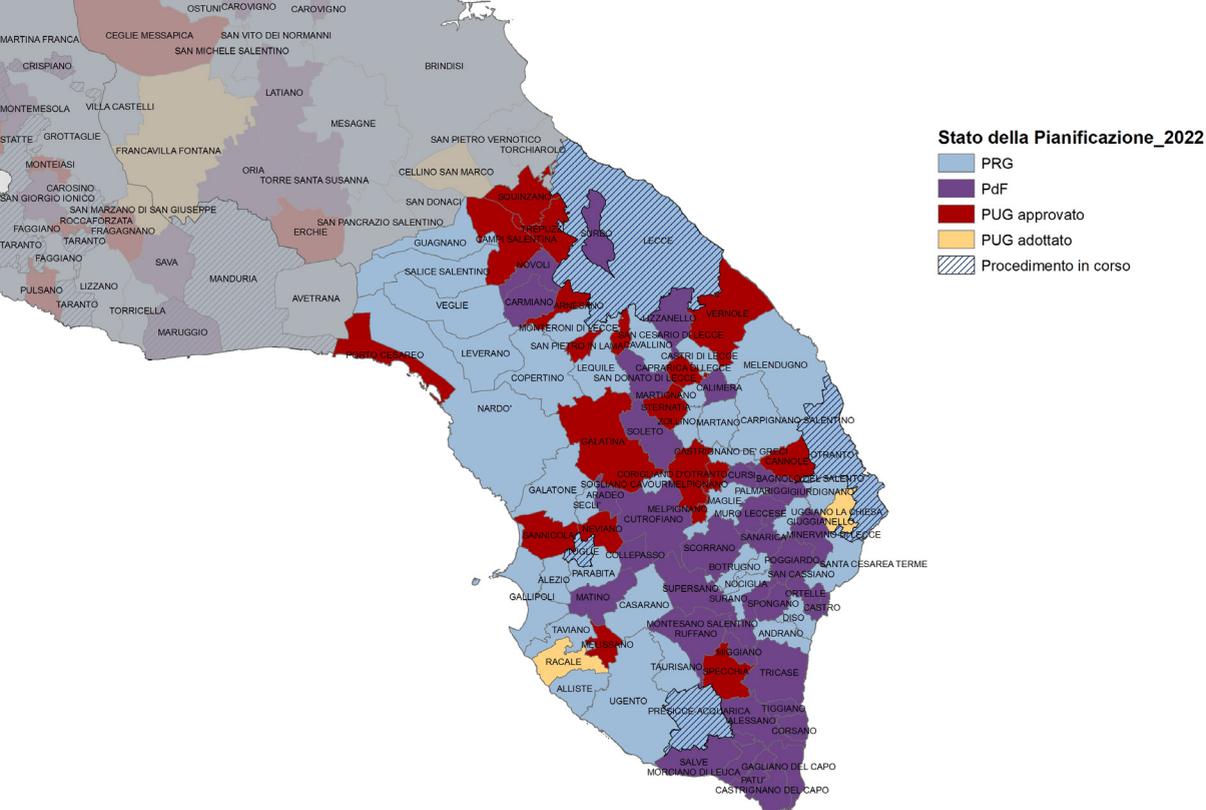
alla città capoluogo attraverso le periferie o linearmente lungo i principali assi viari di collegamento. La seconda corona di Lecce è un sistema a corona aperta con centri urbani di medio rango, disposti in maniera pressoché equidistante con riconoscibili identità insediative. Vi è poi la struttura a maglia policentrica del Salento dell'entroterra, caratterizzata da una più accentuata dispersione insediativa ed organizzata in centri urbani di medio rango che si concentrano in prossimità della viabilità principale in modo lineare. I tre sotto-ambiti individuati dal Piano presentano fenomeni di forte interrelazione socio-economica, implicando un flusso continuo di abitanti che si spostano verso centri urbani diversi dal proprio domicilio per motivi di lavoro, di studio o per svolgere azioni di vita quotidiana. Il Salento delle Serre (ambito 11) è un ambito caratterizzato dalle serre salentine, una particolare conformazione orografica costituita da un'alternanza di dorsali e depressioni sviluppata in direzione nord ovest-sud est. In questo contesto è riconoscibile un sistema urbano articolato costituito da una serie di poli complementari tra loro e fortemente connessi dalla rete viaria esistente, che permette l'attraversamento di tutto l'ambito da nord a sud e dalla costa orientale a quella occidentale. In questo ambito il Piano riconosce i seguenti tre sotto-sistemi insediativi: la maglia fitta del Salento

sud-orientale (Fig. 3.16), il sistema lineare di versante lungo le serre (Fig. 3.19) e i pendoli di mezza costa (Fig. 3.21).

La matrice insediativa del sud Salento è chiaramente leggibile anche nel quadro conoscitivo e interpretativo del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) della Provincia di Lecce, approvato con Delibera del Consiglio Provinciale n. 75/2008. Il Piano definisce il Salento come un 'parco', inteso come un grande territorio "contemporaneo abitato ed attraversato, con continuità e temporaneamente, da popolazioni diverse". Sulla base di questa visione, il PTCP propone scenari di collisione tra una dispersione, mai troppo lontana dalla città consolidata, e la concentrazione insediativa, per nuovi modelli di sviluppo. Il Salento nel Piano Provinciale è associato, inoltre, ad 'una città diffusa', che ingloba i luoghi mettendo in relazione i 'sassi' e le 'spugne', dove i sassi sono le parti più dure, compatte e urbanizzate, e le spugne sono i luoghi porosi della dispersione (De Rossi, 2020).

### **Governo del territorio tra strumenti di pianificazione, associazionismo e aree interne**

I comuni della provincia sono caratterizzati da una lenta attività di pianificazione urbanistica comunale. Molti sono gli strumenti urbanistici



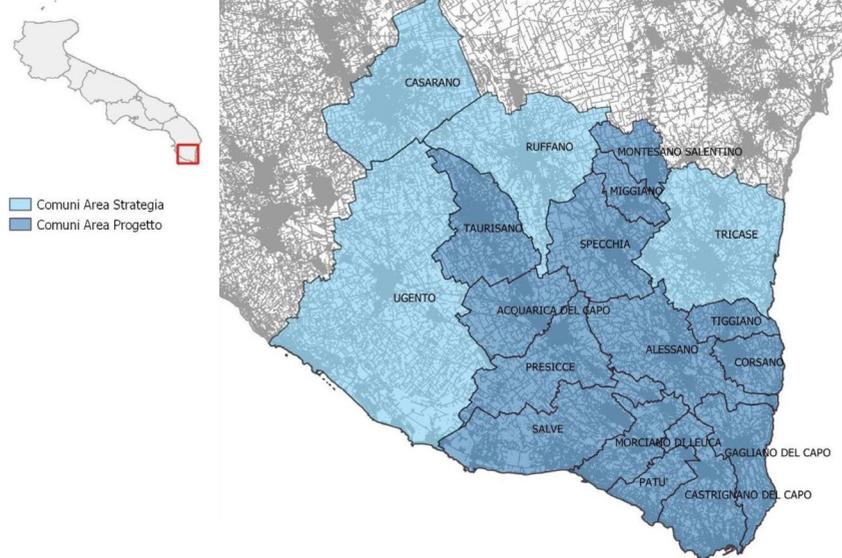
vetusti, che per rigidità e staticità non sono in grado di accogliere e accompagnare le trasformazioni territoriali e della società in corso, risultando obsoleti rispetto ai bisogni della comunità. Infatti, sebbene la Regione abbia avviato grazie alla LR n. 20/2001 un processo di rinnovamento degli strumenti urbanistici, incentivando tutti i comuni pugliesi a dotarsi di un nuovo PUG<sup>19</sup>, innovativo nella forma e nella sostanza oltre che coerente con le disposizioni regionali sovraordinate, nel sud Salento solo 19 sono i comuni che hanno elaborato e approvato un nuovo PUG; 39 sono i comuni dotati di PRG<sup>20</sup>, tra cui anche la città di Lecce che ha recentemente avviato il processo di elaborazione del nuovo Piano, e sono ben 38 i comuni che utilizzano ancora un vecchio Pdf<sup>21</sup> (Fig. 4). Pertanto, la maggior parte di comuni sono governati da strumenti urbanistici “di vecchia generazione” (Campos Venuti, 1987),

## Stato della pianificazione urbanistica comunale.

Fig. 4  
Elaborazione dell'autrice

più orientati alla “fabbricazione/espansione” che alla rigenerazione e al riuso del patrimonio e delle risorse, in presenza dei quali risulta più complesso pianificare azioni integrate, sostenibili e per certi versi innovative in ambito di abitare sociale.

Si rileva, d'altro canto, un forte associazionismo comunale, secondo quanto riportato dalle disposizioni legislative in materia. Nello specifico, la Legge n. 56/2014 relativa alle “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” prevede un nuovo assetto strategico delle competenze delle città metropolitane, delle province, delle unioni



## Perimetro dell'area interna Sud Salento, distinta in Area progetto e Area strategia.

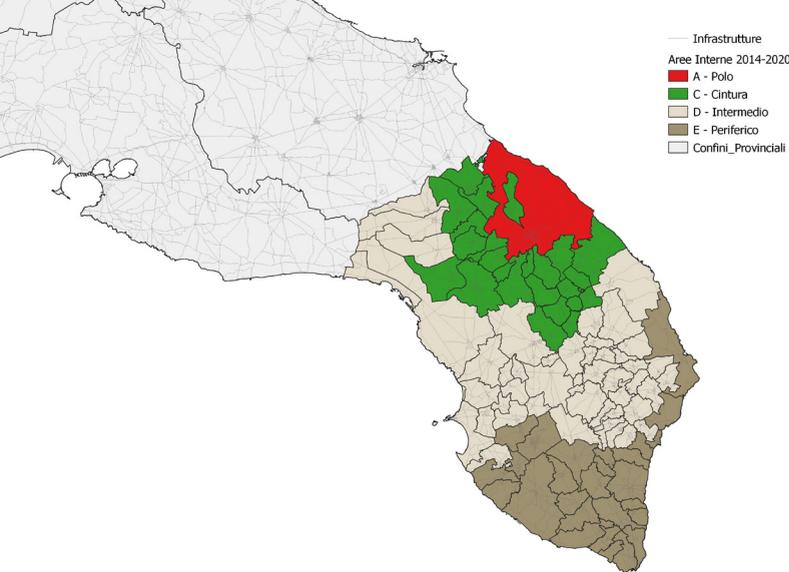
Fig. 5  
Strategia aree interne Sud Salento, Regione Puglia e Strategia Aree Interne, 2019

di comuni al fine di efficientare i processi amministrativi e la gestione delle risorse degli enti locali territoriali. Le unioni di comuni<sup>22</sup> del sud Salento, nate sulla base di relazioni preesistenti storicamente, vedono il raggruppamento amministrativo di ben 74 comuni in 15 gruppi, un numero considerevole se si pensa che per l'intera Regione Puglia ci sono 22 unioni in totale. Il dato dimostra una forte volontà all'associazionismo, soprattutto dei piccoli comuni, intelaiando possibilità di gestione condivisa ancora inesplorate. Nel Salento è stata, inoltre, approvata la fusione dei comuni<sup>23</sup> di Acquarica del Capo e di Presicce, che è divenuta operativa nel 2019 e che ha dato vita al nuovo Comune di Presicce-Acquarica. Tale fusione è l'unica attualmente approvata in tutta la Regione.

Inoltre, il territorio accoglie l'Area Interna Sud Salento, la cui "Strategia Aree Interne Sud Salento"<sup>24</sup> prevede 13 comuni del capo di Leuca in area progetto: Alessano, Castrignano del Capo, Corsano, Gagliano del Capo, Miggiano, Montesano, Morciano di Leuca, Patù, Presicce-Acquarica, Salve, Specchia, Taurisano,

Tiggiano; 4 comuni in area strategica: Casarano, Ruffano, Tricase, Ugento; ed un ente capofila, il comune di Tiggiano (Fig. 5). Tale porzione del territorio provinciale si connota per un'organizzazione spaziale fondata su centri minori e distanti dal polo (Lecce), con difficoltà nel garantire ai residenti buona accessibilità ai servizi essenziali (salute, istruzione e mobilità). L'area interna coincide con l'estrema pendice a sud della Provincia di Lecce e si estende su una superficie totale di 468 km<sup>2</sup>; dal punto di vista demografico dal 2011 al 2017 si è registrato un calo di 1.311 abitanti, e un incremento dell'indice di vecchiaia (la riduzione delle fasce più giovani è dovuta in via prioritaria alla mancanza di opportunità di lavoro) e degli stranieri residenti. Si registrano, inoltre, limitate esperienze pubbliche su azioni integrate a sostegno dello sviluppo locale<sup>30</sup>.

Come mostrato in Figura 6, la mappa delle Aree Interne del sud Salento di riferimento per la Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) e inclusa nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, prevede tre fasce<sup>25</sup> a crescente distanza dal polo (Lecce) e quindi a maggior



disagio. Circa il 70% dei comuni ricade nelle categorie di comuni Intermedi (lontani dai 20 ai 40 minuti dal polo) e periferici (da 40 a 75 minuti dal polo), sono assenti invece casi di ultra-perifericità (Carrosio e Faccini, 2020).

### **Politiche pubbliche locali di area vasta per l'abitare**

Dall'analisi delle politiche abitative di area vasta utili a supportare prospettive di riuso del patrimonio esistente sono emerse due principali direttrici: quanto previsto dal nuovo Piano per la Casa e l'Abitare della Regione Puglia 2023-2025<sup>26</sup> e quanto proposto dalla Strategia delle Aree Interne del Sud Salento. In questo contesto si esclude il PTCP di Lecce, che sebbene riporti un quadro conoscitivo approfondito a scala provinciale non introduce specifiche strategie sulla questione abitativa. Il Piano per la Casa promuove interventi in grado di integrare le azioni rivolte a migliorare la qualità abitativa del patrimonio pubblico e a favorire opportunità di accesso alla casa più ampio e inclusivo, traguardando la sostenibilità sociale e ambientale. Il Piano, oltre a portare un resoconto sui finanziamenti concessi ad ARCA Sud Salento relativamente

alla vecchia programmazione 2014-2020 e principalmente orientati ad interventi di recupero, efficientamento energetico e manutenzione straordinaria con alcuni interventi di nuova costruzione<sup>27</sup>, prevede strategie su due ambiti di intervento: intervento materiali su ERP e housing sociale, e interventi immateriali con misure di sostegno e servizi di intermediazione abitativa. Il Piano, inoltre, introduce il “programma di recupero rivolto ai piccoli Comuni”, che caratterizza la geografia pugliese del foggiano e del leccese. Il programma, infatti, attenziona i piccoli comuni caratterizzati da fenomeni di disagio abitativo e al contempo da abbandono, degrado degli edifici di ERP esistenti, prevedendo specifiche azioni di recupero volte a rivitalizzare tali contesti e a promuovere il loro sviluppo economico e sociale. Tale programma ancora in corso di definizione, rappresenta un potenziale bacino strategico per i comuni interni del sud Salento.

Per quanto concerne, la strategia dell'Area Interna Sud Salento, essa ha come principale obiettivo quello di contrastare l'abbandono del territorio soprattutto da parte dei più giovani, fenomeno che apporta un significativo

contributo all'incremento esponenziale del processo di invecchiamento della popolazione. Tale processo, presente come dato storico, risulta attualmente in forte accelerazione a causa della crisi economica di quei settori che un tempo trainavano l'economia locale, tra i quali la manifattura, il tessile, l'agricoltura e l'edilizia. Di conseguenza, sono in continua crescita sia il tasso di disoccupazione, in particolare giovanile, che porta ad una progressiva riduzione delle professionalità e dei *know-how* in tutti i settori, sia l'impoverimento delle famiglie residenti nell'entroterra salentino, facendo aumentare i processi di decadimento e marginalizzazione dell'area. La strategia, quindi, si pone come principale obiettivo quello di creare le basi e le condizioni grazie alle quali nuove imprese siano incentivate a stabilirsi sul territorio al fine di generare nuovi posti di lavoro che conseguentemente favoriscano l'arrivo di nuovi residenti o la permanenza di coloro che già ci abitano. Il perseguimento di tale obiettivo sarà possibile attraverso l'attuazione di azioni sinergiche volte a potenziare l'attrattività del territorio, che ha già di per sé una forte vocazione turistica, e a migliorare l'occupazione e le condizioni di abitabilità. In quest'ottica, nell'Area Interna Sud Salento sono in corso processi di programmazione e pianificazione strategica riguardo il potenziamento dei servizi offerti per il settore socio-sanitario e scolastico,

l'implementazione della mobilità territoriale con l'introduzione del trasporto a chiamata e della mobilità sostenibile, ed una generale riorganizzazione del sistema turistico.

### **Abitare le aree marginali. Prospettive di riuso**

La fase analitica della ricerca ha permesso di rilevare l'esistenza di relazioni fisiche, economiche, sociali e culturali che associano per gruppi alcuni comuni e che li rendono complementari tra loro. L'osservazione dei luoghi ha messo in luce profonde interconnessioni, dinamiche e sinergie interurbane che oltrepassano i limiti amministrativi comunali e che costruiscono nel territorio l'immagine di una 'città salentina diffusa', un arcipelago territoriale (Fig. 3) di più conglomerati urbani interconnessi tra loro da relazioni materiali e immateriali.

D'altro canto, l'interlocuzione continua con l'ARCA ha posto in evidenza alcuni limiti strutturali di seguito riportati. In primo luogo, l'Ente ha evidenziato l'isolamento dell'azione e le difficoltà nella gestione delle attività straordinarie in assenza di risorse continue e con personale tecnico-amministrativo ridotto al minimo. Come già ricordato, il patrimonio di edilizia residenziale pubblica è in contrazione a seguito delle vendite previste dalla Legge n. 560/1993, oltre che non adeguato dimensionalmente e funzionalmente ai nuovi bisogni delle famiglie che ne fanno richiesta.

Sono inevase molteplici richieste di alloggio pubblico e il disagio abitativo resta un tema cruciale sebbene molti nuclei minori sono in spopolamento. L'Agenzia, d'altronde, durante le stagioni della rigenerazione in Puglia, ha sperimentato non senza difficoltà le negoziazioni con i privati, rilevando molteplici criticità nel preservare l'equilibrio tra interesse imprenditoriale e *welfare* abitativo sociale. Anche i rapporti uno a molti tra Agenzia e singoli comuni, in fase di captazione delle risorse sulla rigenerazione urbana, sono stati complessi nella fase di pianificazione delle soluzioni progettuali, rilevando carenze nell'integrazione con visioni urbane e bisogni territoriali, oltre che grande disomogeneità da caso a caso in relazione alle esperienze e alle competenze di ciascun comune, in assenza di un piano strategico di area vasta.

Alla luce di quanto riportato, il contributo propone il riconoscimento di una tassonomia specifica di *shrinkage* (Lanzani e Curci, 2020) per il territorio salentino, ovvero di "contrazione policentrica" a cui si aggiungono forme di disagio abitativo e socio-economico distribuito. Il "policentrismo" è rilevabile però anche come opportunità per il territorio, e si pone alla base di una proposta di riuso multiscalare del patrimonio pubblico e privato al fine di superare la su menzionata "cultura dello scarto" e per dare riscontro ai disagi abitativi e ai cambiamenti strutturali

della società, a partire dai caratteri identitari storicamente riconosciuti e tutt'ora riconoscibili (la matrice insediativa, le ricorrenti forme di associazionismo comunale e le relazioni socio-economiche dell'area vasta).

Le tendenze descritte aprono la strada ad una possibile (e necessaria) gestione rinnovata del tema dell'abitare. La dimensione intermedia dell'area vasta favorisce, infatti, la lettura dei fenomeni territoriali e la loro evoluzione, contribuendo a definire una visione strategica territoriale di insieme.

In quest'ottica si propongono prospettive di riuso per l'abitare sociale basate sui seguenti step:

- mappatura del patrimonio in abbandono pubblico e privato (al fine di ridurre lo scarto) e analisi del fabbisogno locale, per mezzo della pianificazione comunale;
- analisi del patrimonio di edilizia residenziale pubblica ai fini della rifunzionalizzazione in termini dimensionali, funzionali e tecnologici;
- mappatura dei luoghi della contrazione e valorizzazione delle relazioni esistenti;
- definizione di strategie dell'abitare sociale intercomunale per mezzo del riuso del patrimonio pubblico e privato e la rigenerazione urbana e territoriale nell'ambito della pianificazione di area vasta, mettendo a sistema gli attori, le diverse

scale del progetto, le risorse pubbliche e private, potenziando le relazioni esistenti per la creazione di una offerta multiscalare di abitare per diversi target sociali (ad esempio migranti, anziani, ecc.).

La proposta parte proprio dalla centralità della regia pubblica a scala provinciale (Provincia e Agenzia della Casa) nella gestione dei diversi processi afferenti all'abitare, in quanto snodo in grado di intervenire nell'area vasta per coordinare l'azione e le relazioni con i tanti comuni in forma aggregata o singola. Le riflessioni si inseriscono nella dimensione della pianificazione strategica, in stretta relazione con la pianificazione comunale. Quest'ultima richiederebbe un aggiornamento strutturale relativo ai temi dell'abitare, trattato perlopiù in modo tradizionale e non senza difficoltà.

Si assume, pertanto, una logica sistemica in risposta ai nuovi e crescenti disagi abitativi, in un processo di transizione dall'edilizia pubblica verso l'edilizia sociale (Tosi, 2004) al fine di contrastare il rischio concreto di impoverimento e abbandono dei centri urbani minori, programmando interventi integrati e sovracomunali di rigenerazione e perequazione territoriale che possano contribuire a migliorare le condizioni abitative delle realtà locali aderenti. Le relazioni esistenti sul territorio, inoltre, sono prodromiche al superamento della resistenza nello spostamento per bisogni abitativi da un comune all'altro. La strategia

proposta valorizza il ruolo della Provincia e recupera l'esperienza centennale e la guida pubblica dell'Ente Gestore ARCA, aprendo alle sistemica interazione con le amministrazioni comunali e con i portatori di interesse privati e del terzo settore, alla luce delle politiche su menzionate, e in particolare del "programma di recupero destinato ai piccoli comuni" e ai servizi di intermediazione abitativa previsti dal Piano per la Casa e l'Abitare della Regione Puglia in programmazione.

D'altronde, a seguito del *know-how* acquisito grazie all'interlocuzione con l'ente ARCA Sud Salento, e "restituito" grazie all'apprendimento collettivo<sup>28</sup> nella dimensione attiva della ricerca, rivendicandone il senso e l'utilità nell'avanzamento delle politiche urbane e abitative, la ricerca ha generato prodotti "scientifici"<sup>29</sup> ma anche evidenti influenze sull'apprendimento collettivo e circolare dell'Ente e del ricercatore. L'integrazione tra il quadro conoscitivo territoriale e il *know-how* emerso grazie all'interlocuzione con l'Ente, si è resa adatta ad abilitare principi di cambiamento socio-organizzativo e pianificatorio, utili per la definizione di nuove politiche pubbliche *local-based* e condivise con gli attori territoriali.

### **Note conclusive**

Il contributo ha analizzato l'area marginale del sud Salento, caratterizzato da *shrinkage* e disagi socio-abitativi diffusi. Il policentrismo di

questo territorio è da intendersi nella doppia accezione del fenomeno: contrazione della popolazione in molti centri marginali ma anche opportunità per sperimentare soluzioni abitative di area vasta utili al superamento della cultura dello scarto oltre che a dare riscontro ai disagi esistenti. L'esplorazione dei caratteri del Salento meridionale ha permesso la definizione di un quadro di contesto utile a comprendere gli elementi identitari, lo stato della pianificazione e i fenomeni urbani in corso. L'analisi ha, al contempo, messo in evidenza valenze e potenziali dove proprio la dimensione territoriale e policentrica può svolgere un ruolo attivo e inedito (De Rossi, 2020) a partire da un rinnovato modo di fare *welfare* su base sovracomunale, lavorando sulle interdipendenti, sulle relazioni e sulla cooperazione dei diversi sistemi (infrastrutture di area vasta, pianificazione comunale, pianificazione provinciale dell'abitare e dei servizi, sviluppo locale ed occupazionale, ecc.) e dei diversi attori (comuni, provincia, ARCA). Grazie alle profonde relazioni esistenti e consolidate, l'approccio al *welfare* abitativo e la sua gestione può assumere caratteri innovativi, superando il concetto di confine amministrativo verso una pianificazione e programmazione strategica provinciale. Il riconoscimento delle sinergie intercomunali esistenti sono il presupposto da cui partire per promuovere azioni di sviluppo urbano che

facciamo sentire i cittadini appartenenti ai luoghi che abitano o che abiteranno.

La dimensione progettuale dell'area vasta, oggi presente solo nella gestione del patrimonio pubblico non senza difficoltà da parte dell'ARCA, favorisce un approccio sostenibile alle risorse e al riuso del patrimonio dismesso e inutilizzato, rifunzionalizzando gli alloggi in termini dimensionali e tecnologici, pianificando processi di mobilità dell'utenza attraverso percorsi di accompagnamento inclusivi e di collaborazione intercomunale, favoriti dalle relazioni già esistenti e consolidate nel tempo. L'opportunità di intrecciare e intelaiare politiche urbane e abitative resta un altro punto cruciale. La vetustà degli strumenti di governo del territorio (l'80% dei comuni è governato da PRG o PdF) e la "resistenza" a pianificare ostacola, di fatto, l'avvio di processi di innovazione e integrazione tra le politiche. Soluzioni puntuali di intervento rischiano di rimanere isolate ed autoreferenziali. Ciò interferisce anche sulle generali difficoltà di risposta da parte dei singoli comuni al fabbisogno abitativo mutato. Risulta pertanto, improcrastinabile avviare un cambiamento strutturale e processuale, oltre che rinsaldare il rapporto tra la ricerca e il territorio, per mezzo del processo di apprendimento fatto di riflessione, partecipazione e azione, nella necessaria circolarità della relazione tra ricerca e azione (Adelman, 1993). In questa

dimensione, le opportunità derivanti dal Piano per la Casa grazie al redigendo “programma di recupero rivolto ai piccoli Comuni” e dalle risorse della nuova Programmazione Regionale 2021-2027, obiettivo di Policy 5 del JTF “Un’Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali”<sup>30</sup> sarà possibile pianificare e attuare una “rigenerazione territoriale” in grado di migliorare la qualità urbana, accrescere l’attrattività e la competitività dei comuni al margine, perseguendo il contrasto allo spopolamento, la riattivazione delle economie locali e tradizionali e la valorizzazione territoriale e turistico-culturale. Difatti, per raggiungere la qualità dell’abitare (Mugnano, 2017) (Sennett, 2018) e per superare la ‘cultura dello scarto in tempo di crisi’, è necessario prevedere azioni e interventi integrati, materiali e immateriali, che guardino ai servizi, all’accessibilità, alla cultura e al lavoro in una dimensione unitaria, nella convinzione che il diritto all’abitare sia un diritto universale<sup>31</sup>.

La ricerca ha guardato al fenomeno del singolo caso di studio del sud Salento in modo qualitativo e perlopiù metodologico. Ricerche future permetteranno di definire strategie meta-progettuali e di testarle in piloti locali in collaborazione con l’ARCA e con alcune amministrazioni comunali, traguardando alle relazioni tra pianificazione strategica

e pianificazione comunale. Sarà, inoltre, avviata una ricerca comparativa con altri contesti marginali e policentrici simili al caso studio trattato al fine di validare i risultati ed estrapolare linee di indirizzo replicabili.

Adelman C. 1993, *Kurt Lewin and the origins of action research*, «Educational action research», vol. 1, n. 1, pp. 7-24.

Bellieni C.V. 2014, *La cultura dello “scarto” e la sfida della solidarietà*, Paoline Editoriale Libri, Milano.

Brai E., Mangialardi G., Scarpelli D. 2022, *Circular living. A resilient housing proposal*, «TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment», vol. 15, n. 3, pp. 447-469.

Venuti G. C. 1987, *La terza generazione dell’urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.

## Bibliografia

- Carrosio G., Faccini A. 2020, *Le mappe della cittadinanza nelle aree interne*, in A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Progetti Donzelli, Roma, pp. 51-77.
- Ceruti M., Bellusci F. 2020, *Abitare la complessità: La sfida di un destino comune*, Mimesis, Milano-Udine.
- Creswell J. W., Creswell, J. D. 2017, *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*, Sage publications.
- De Rossi A. (a cura di) 2020, *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Progetti Donzelli, Roma.
- Esposito A., Capone N., Caputi A. 2020, *Turistificazione*, «Trame. Pratiche e saperi per un'ecologia politica situata», Tamu.
- Lanzani A., Curci F. 2020, *Le Italie in contrazione, tra crisi e opportunità*, in A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Progetti Donzelli, Roma, pp. 79-107.
- Mangialardi G. 2023a, *Rigenerare il Sud Salento*, in C. D'Onghia (a cura di), *Esperienze di Abitare Sociale. Il caso dell'ex galateo tra luogo, spazio e progetto*, Carucci Editore, Bari, pp. 61-65.
- Mangialardi G. (in press), *La gestione dell'abitare tra azione pubblica e nuove politiche urbane*, Libria, Melfi.
- Mangialardi G., Palmieri P., Pellicani R., Zappatore S. 2021, *Innovazione nelle politiche abitative. L'esperienza dell'Arca Sud Salento*, «Urbanistica Informazioni», n. 297, Anno XLVIII, pp. 42-44, INU Edizioni.
- Mangialardi G., Spadafina G. 2022, *Towards an European framework for social housing assessment*, «Archivio di studi urbani e regionali», vol. 134, n. 2, pp. 74-101, FrancoAngeli, Milano.
- Mugnano S. 2017, *Non solo housing. Qualità dell'abitare in Italia nel nuovo millennio*, FrancoAngeli, Milano.
- Saija, L. 2016, *La ricerca-azione in pianificazione territoriale e urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.
- Sennett, R. 2018, *Costruire e abitare: Etica per la città*, Feltrinelli Editore.
- Spadafina, G., Mangialardi, G. 2022, *Proposal for Mapping Social Housing Needs. The Apulia Region Case Study*, «New Metropolitan Perspectives: Post COVID Dynamics: Green and Digital Transition, between Metropolitan and Return to Villages Perspectives», pp. 1526-1535, Springer International Publishing, Cham.
- Storto, G. 2018, *La casa abbandonata: il racconto delle politiche abitative dal piano decennale ai programmi per le periferie*, Officina edizioni.
- Tosi, A. 2004, *Verso l'edilizia sociale. Le politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell'azione pubblica*.
- Viesti, G. 2023, *Riuscirà il Pnrr a rilanciare l'Italia?*, Saggine Donzelli Editore, Roma.
- Yin, R. K. 2004, *The case study anthology*, Sage.

## Note

<sup>1</sup> Papa Francesco – Udienza generale – 5 giugno 2013.

<sup>2</sup> Link: <https://www.cdprealasset.it/area-stampa/comunicati-stampa/fondo-esperia-al-via-progetto-social-housing-a-lecce.html>, <https://barisocialhousing.it/> [Ultimo accesso: Giugno 2023].

<sup>3</sup> La Figura 1.5 “Distribuzione comunale della quota % di abitazioni a disposizione” (p. 22) del Rapporto “Gli immobili in Italia 2019. Ricchezza, Reddito e Fiscalità Immobiliare”, Mef – Agenzia delle Entrate, mostra una concentrazione elevata di abitazioni a disposizione nella Provincia di Lecce. Link: [https://www1.finanze.gov.it/finanze/immobili/public/contenuti/immobili\\_2019.pdf](https://www1.finanze.gov.it/finanze/immobili/public/contenuti/immobili_2019.pdf) [Ultimo accesso: Giugno 2023].

<sup>4</sup> Né locati né utilizzati continuativamente.

<sup>5</sup> Quando si verifica la condizione in cui i vani utili dell'alloggio risultano superiori al numero dei componenti del nucleo familiare aumentato di un vano.

<sup>6</sup> Link: <https://www.caritas.it/presentazione-del-rapporto-2022-su-poverta-ed-esclusione-sociale-in-italia/> [Ultimo accesso: Giugno 2023].

<sup>7</sup> Le stagioni delle politiche abitative in Italia possono essere ricondotte a tre macro-fasi: la prima fondativa e centralista nella gestione dell'abitare; la seconda riformista con l'avvio di processi di decentramento dei poteri; e una terza, ancora in corso, incentrata, sulle difficoltà del pubblico, sull'azione del privato e sulla diversificazione dell'offerta.

<sup>8</sup> Link: <https://www.housingeurope.eu/resource-1705/the-state-of-housing-in-europe-2022> [Ultimo accesso: Giugno 2023].

<sup>9</sup> Link: [https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2022/07/DOCUMENTO\\_Rilanciare-le-politiche-pubbliche-per-l%E2%80%99abitare.pdf](https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2022/07/DOCUMENTO_Rilanciare-le-politiche-pubbliche-per-l%E2%80%99abitare.pdf) [Ultimo accesso: Giugno 2023].

<sup>10</sup> Il tema della casa è presente nel Programma Qualità dell'Abitare, sebbene solo per investimenti fisici, nei Piani Integrati Urbani e nelle misure rivolte ai senza dimora.

<sup>11</sup> I due settenni del Piano INA Casa (1949-1963) e i Piani di Zona PEEP “Piano per l'Edilizia Economica e Popolare” introdotti dalla Legge 162/167, ad esempio, possono essere considerati casi di politiche (abitative/urbane) integrate che hanno comportato importanti trasformazioni della città, dando risposta perlopiù quantitativa al fabbisogno abitativo.

<sup>12</sup> Agenzia Regionale per la Casa e l'Abitare.

<sup>13</sup> Si citano di seguito le principali: Ricerca dottorale, 31° ciclo, “Building Lifecycle Management approach to unravel urban complexity. The public housing case study”; il progetto B@ARCA Innolabs con ARCA Sud Salento utente finale e altri partner; monografia in pubblicazione “La gestione dell'abitare tra azione pubblica e nuove politiche urbane”; co-tutoraggio in tesi di laurea “Città pubblica nel mezzogiorno. Bisogni emergenti e politiche urbane per i luoghi dell'abitare contemporaneo”, Facoltà di Architettura, Politecnico di Bari.

<sup>14</sup> Link: <https://www.tuttitalia.it/puglia/provincia-di-lecce/statistiche/popolazione-andamento-demografico/> [Ultimo accesso: Giugno 2023].

<sup>15</sup> Approvato con DGR n. 1962/2022.

<sup>16</sup> Rapporto percentuale tra la popolazione oltre 65 anni e la popolazione di età 0-14.

<sup>17</sup> Piano per la casa Regione Puglia.

<sup>18</sup> Con riferimento all'indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale.

<sup>19</sup> Piano Urbanistico Generale.

<sup>20</sup> Piano Regolatore Generale.

<sup>21</sup> Programma di Fabbricazione.

<sup>22</sup> L'unione di comuni è un ente locale costituito da almeno due comuni allo scopo di esercitare determinate funzioni orientate prevalentemente alla progressiva integrazione delle attività amministrative o alla gestione ottimizzata di specifici settori; l'unione ha propria personalità giuridica, è dotata di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa e finanziaria e di propri organi politici e gestionali.

<sup>23</sup> La fusione di più comuni genera l'istituzione di un nuovo comune, e costituisce la forma più compiuta di semplificazione e razionalizzazione della realtà dei piccoli comuni.

<sup>24</sup> Link: [https://politichecoesione.governo.it/media/2721/strategia\\_sud-salento\\_maggio\\_2019.pdf](https://politichecoesione.governo.it/media/2721/strategia_sud-salento_maggio_2019.pdf) [Ultimo accesso: Giugno 2023].

<sup>25</sup> Comune Polo e relativi comuni di Cintura, Intermedi, Periferici.

<sup>26</sup> Link: <https://orca.regione.puglia.it/-/approvazione-piano-per-la-casa-e-l-abitare-della-regione-puglia> [Ultimo accesso: Giugno 2023].

<sup>27</sup> A Galatina a valere su PASS – Programma dell'Abitare Sostenibile e Solidale della Regione Puglia

<sup>28</sup> Propensione dell'Agenzia a collaborare con l'università e stipula della Convenzione tra ARCA Sud Salento e Dipartimento ICAR del Politecnico di Bari, sottoscritta in data 7/6/2022, per consulenza tecnico-scientifica relativa allo studio delle attività di programmazione; apertura alla co-progettazione delle soluzioni e propensione maggiore al cambiamento.

<sup>29</sup> Si fa riferimento alle pubblicazioni elaborate in collaborazione con l'Ente pubblico, ma anche all'organizzazione e partecipazione a conferenze di carattere scientifico.

<sup>30</sup> IX Asse Prioritario "Sviluppo territoriale e urbano" (Fondo FESR, dotazione pubblica 205.882.353,00 euro).

<sup>31</sup> L'articolo 25 della dichiarazione Onu dispone «Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari [...]».

