

La costruzione della città pubblica. Governance dei processi e trasformazioni urbane: il ruolo dell'edilizia sociale

Matteo Gambaro, Dipartimento BEST, Politecnico di Milano,
matteo.gambaro@polimi.it

Andrea Tartaglia, Dipartimento BEST, Politecnico di Milano,
andrea.tartaglia@polimi.it

RICERCA/RESEARCH

Abstract. Il testo resoconta alcune attività di ricerca e consulenza sviluppate dai componenti dell'Unità di ricerca «Governance, progetto e valorizzazione dell'ambiente costruito» del Dipartimento BEST del Politecnico di Milano a supporto dell'Amministrazione comunale di Novara e finalizzate ad una progettazione sistemica e multiscale per la riqualificazione e il potenziamento dell'edilizia sociale cittadina in una logica di ricostruzione delle relazioni urbane e di valorizzazione paesaggistica e ambientale di importanti brani della città. Tali attività si sono concretizzate all'interno dei programmi «Contratto di Quartiere III» e «Urbact - Active Travel Network ATN».

Parole chiave: Contratti di Quartiere, Residenza sociale, Emergenza abitativa, Progettazione tecnologica e ambientale

Lo scenario d'azione Negli anni Novanta si è definitivamente chiuso il ciclo dell'edilizia economica e popolare declinatosi nelle molteplici iniziative, prima Ina-Casa poi Gescal e, infine, attuate con il Piano Decennale; questo ciclo era stato sostenuto da consistenti finanziamenti pubblici, progressivamente ridotti nel tempo, nelle forme di edilizia sovvenzionata e agevolata. Come è noto, attualmente una nuova domanda si è affacciata sulla scena, con il radicale cambiamento del tessuto sociale e delle relative possibilità economiche e fasce di reddito non più in grado di accedere direttamente al mercato privato dell'abitazione. Giovani, lavoratori extracomunitari, nuove coppie, rappresentano categorie sempre più consistenti che l'offerta pubblica drammaticamente scarsa non è in grado di soddisfare. Altro problema rilevante è rappresentato dalla ristrutturazione-manutenzione dell'ingente patrimonio pubblico che, in gran parte, si presenta in condizioni degradate, con carenze normative ed evidenti obsolescenze funzionali e tecnologiche. Si è aperto, quindi, un dibattito corale esteso a tutti i campi scientifici per il lancio di una nuova prospettiva tecnico-politica, sotto la denominazione di «housing sociale», in grado di affrontare e comunque rispondere ad un problema che si presenta come una vera

The construction of the
Public City. Governance
of Urban Processes and
Transformation: the role
of Social Housing

Abstract. The following report looks at a selection of research and consultancy activities carried out by members of the «Governance, Design and Valorisation for the Built Environment» Research Group from the BEST Department at the Politecnico di Milano on behalf of Novara City Council. This work was undertaken with the objective of framing a systematic and multi-scale design to be used in the redevelopment and upgrading of social housing through an approach which emphasised reconstruction of urban relationships and enhancement of the landscape and environment of noteworthy segments of the city. The aforementioned activities were then concentrated within «Neighbourhood Contract III» and «URBACT Active Travel Network ATN» programmes.

Keywords: Neighbourhood Contract, Social housing, housing crisis, Technological and environmental design

The Field of Play

The cycle of economic and social buildings churned out by various initiatives reached a definitive end in the nineties. This cycle began with *Ina-Casa* and continued with *Gescal* before being eventually implemented by the Ten-Year Plan. The initiatives were supported by substantial public financing through subsidised loans and subsidised housing. This funding mechanism was gradually decreased over time. As is well-known today, a new era of housing demand has reared its head in society due to the radical change in social fabric and the associated impact on economic opportunities and income levels which block access to the private housing market. Young people, immigrant workers and new couples are flooding into an increasingly substantial category of people requiring

e propria emergenza abitativa. Coinvolgimento dei privati per realizzazioni a basso costo a prezzi ed affitti controllati, sostegno pubblico con la messa a disposizione di aree, finanziamenti regionali, contributi di Fondazioni bancarie ed Enti no-profit, programmi governativi straordinari di rinnovo urbano, sono strumenti con la finalità di far fronte a questa situazione. Il quadro è articolato e muove prevalentemente dal basso nello spirito della sussidiarietà, non è sempre coordinato e richiede, quindi, una notevole capacità da parte dell'Ente locale, l'Amministrazione comunale, nell'assumere l'iniziativa, creare le condizioni per sinergie cogenti e gestire i difficili vincoli burocratici che spesso si frappongono ad un pronto intervento. Purtroppo, non siamo ancora in presenza di una mappa delle iniziative a livello nazionale, che sarebbe necessaria per confronti e informazioni; pertanto, è certamente utile documentare casi studio significativi, come ad esempio quello della città di Novara. Il tema dell'edilizia sociale¹ ha caratterizzato lo sviluppo urbano della città di Novara, come peraltro è avvenuto in molte altre città italiane, con consistenti realizzazioni di quartieri ex novo nati per dare risposta, in diversi periodi storici, all'esigenza di nuovi alloggi a locazione sociale per le famiglie non in grado di accedere alle offerte 'ordinarie' del mercato immobiliare. In particolare gli interventi che, nel secolo scorso, hanno ridisegnato le periferie urbane sono quattro: il quartiere denominato «Vela», il quartiere San Rocco, il Villaggio Dalmazia e il più recente intervento nel quartiere Rizzottaglia. Con il PEEP Rizzottaglia, attuato in circa 20 anni, si sono esauriti i grandi interventi residenziali pubblici nella città di Novara, le ulteriori realizzazioni riguardano singoli lotti e non hanno determinato quell'impatto morfologico e sociale sulla città dei casi citati. Il tema della casa rimane però ancora di grande attualità, con picchi di richieste che negli ultimi anni attestano il problema a livelli di vera emergenza abitativa. Nell'anno 2011 ci sono state oltre 800 famiglie sfrattate e altre 200 nei primi mesi del 2012, attualmente ci sono quasi 600 nuclei famigliari che sono in graduatoria per l'assegnazione di un alloggio popolare (il patrimonio edilizio sociale conta 2.154 alloggi di cui 269 di proprietà comunale). L'Amministrazione comunale, per far fronte a questo problema ha istituito, presso l'ex Villaggio TAV, un centro di accoglienza socio-assistenziale di natura temporanea, privilegiando nuclei famigliari con figli minori e persone singole, anche per motivi dovuti alla tipologia costruttiva delle

accommodation which the scarce public offering cannot satisfy. Another significant problem is embodied in the regulatory weaknesses which lead to functional and technological obsolescence in the restructuring-maintenance of the bulk of public property which is largely in a degraded state. A unanimous debate has thus emerged which has been extended to all scientific fields to spawn a new technical and political perspective under the heading of «social housing» which will be able to face and respond to the real and serious problem of a housing crisis. Evidently, instruments had to be lined up with the aim of meeting this situation in a realistic manner. These tools included the involvement of private individuals to ensure controlled rent and prices at a low cost, official support through the provision of locations, regional funding, contributions from

financial institutions and non-profit organisations and extraordinary government renewal projects. Though the framework is structured, it predominately moves in a down-up direction in the spirit of subsidiarity and as such, it is not always possible to pre-coordinate leading to a considerable need on the part of the local authority (City Council) to be flexible and to grasp the initiative to create the right conditions to nurture binding synergies and to handle the complicated bureaucratic conditions (red-tape) which regularly hinder prompt intervention. Unfortunately, we are not yet in possession of a network of initiatives at a national level which would be essential for pooling ideas and obtaining information. Thus it is clearly beneficial to document relevant case studies such as the one

presented by the city of Novara. The subject of social housing¹ has characterised the urban development of the city of Novara, much in the same way as in many other Italian cities. This involved developing neighbourhoods from scratch over different historical periods to meet the need for social housing at accessible rents for those families excluded from the 'normal' real estate market. There were four projects which reshaped the urban periphery over the last century: the neighbourhoods of «Vela», San Rocco, Dalmatia Village and the most recent, Rizzottaglia. The completion of Council Houses Rizzottaglia, which took approximately 20 years, saw the era of public residential projects in the city of Novara come to a close. Subsequent projects have concentrated on individual lots and as yet have not determined morphological

case del Villaggio. Ad oggi sono ospitate 72 famiglie (274 persone) e 48 singoli. Parallelamente i soggetti istituzionali del territorio (Prefettura, Comune di Novara, Fondazione Banca Popolare di Novara per il territorio, Fondazione Cariplo, Fondazione della Comunità del Novarese onlus, Fondazione Banca Popolare di Intra onlus, Fondazione De Agostini, Associazione industriali di Novara, Caritas diocesana, Agenzia Territoriale per la Casa, Cgil, Cisl e Uil) hanno firmato un protocollo d'intesa che porterà all'istituzione del «Fondo emergenza abitativa città di Novara». Il fondo ha l'obiettivo di finanziare interventi di prima accoglienza e di accompagnamento all'autonomia, la realizzazione delle azioni e degli interventi spetterà alla Caritas con la possibilità di coinvolgere il 'privato sociale'. La prima azione avviata riguarda il censimento degli alloggi comunali disponibili per i casi di emergenza abitativa, monitoraggio che sarà esteso anche agli alloggi di proprietà dell'Azienda Territoriale per la Casa². In questo contesto si sono quindi collocate le attività dei componenti dell'Unità di ricerca «Governance, progetto e valorizzazione dell'ambiente costruito» del Dipartimento BEST del Politecnico di Milano. In particolare, la prima iniziativa ha riguardato la consulenza scientifica all'Amministrazione comunale per la partecipazione al bando regionale «Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile. Contratti di Quartiere III», con il progetto di riqualificazione urbana dell'area dell'ex sedime ferroviario delle Ferrovie Nord Milano e del quartiere «Vela»³. I Contratti di Quartiere sono programmi in ambito urbano e finalizzati alla riqualificazione di quartieri urbani a prevalente presenza di edilizia residenziale pubblica, caratterizzati da degrado ambientale, scarsa coesione sociale, diffuso disagio abitativo e occupazionale e carenza di servizi⁴. In questa logica nel mese di marzo del 2008 con il Decreto del Ministero delle Infrastrutture⁵ è stato finanziato il programma innovativo in ambito urbano denominato «Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile. Contratti di Quartiere III», finalizzato ad incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile nonché a migliorare l'equipaggiamento infrastrutturale dei quartieri caratterizzati da condizioni di forte disagio abitativo. La Giunta Regionale piemontese ha recepito tale decreto⁶ e provveduto a co-finanziare la quota di competenza, pari al 30% dell'importo complessivo del Programma, e a predisporre il bando di gara e il relativo allegato

and social impacts on the city in the cases cited.

However, the topic of housing remains very relevant. Peak demand in recent years testifies to the reality of a genuine housing crisis. In 2011, over 800 families were evicted and another 200 in the first months of 2012. Currently, there are nearly 600 families on the social housing allocation list. At present, there are 2,154 premises in the social housing portfolio of which 269 are owned by the city. In order to address this problem, the city council set up temporary social accommodation within the former TAV Village which, due to the typology of the construction of the village houses, is being used for families with under-age children and single persons. Presently, 72 families (274 people) and 48 individuals are being housed there. At the same time, local institutions – Prefecture, Novara City Hall, Banca

Popolare di Novara for the Territory Foundation, Cariplo Foundation, Not for Profit Novara Community Organisation, Banca Popolare di Intra Not for Profit Foundation, De Agostini Foundation, Industrial Association of Novara, Caritas, Territorial Housing Agency, CGIL, CISL and UNIL – have signed a memorandum of understanding to bring about the establishment of a «Novara Housing Crisis Fund». This fund aims to finance measures related to initial shelter and support for regaining autonomy. The implementation of actions and interventions will be entrusted to Caritas with the possibility of involving 'private capital'. The first step undertaken concerns the inventory of municipal housing available for emergency housing. This monitoring will be extended to accommodation belonging to the Territorial Housing Agency². It is within this context that the

«Governance, Design and Valorisation for the Built Environment» Research Group from the BEST Department at the Politecnico di Milano carried out their work.

In particular, the first initiative involved a scientific consultancy with the City Council to prepare a submission for funding for the urban renewal project on the ex-Ferrovie Nord Milano (FNM) Railway premises and «Vela» neighbourhood³, under the Regional «Urban Regeneration Program for Sustainable Rental Housing, Neighbourhood Contract III». Neighbourhood Contracts are programs focused on urban areas and are concerned with the regeneration of existing urban neighbourhoods, which are distinguished by the prevalent presence of public housing and characterised by environmental degradation, poor social cohesion,

«Indirizzi al programma di sostenibilità»⁷. Ciò ha quindi confermato la tendenza già esplicitata con i Contratti di Quartiere II, per la cui realizzazione assumeva particolare rilevanza l'indirizzo sperimentale negli ambiti della sostenibilità ambientale ('bioedilizia'), e con il «Programma Casa 10.000 alloggi» che impone, al fine di accedere ai finanziamenti, il sistema di valutazione della sostenibilità ambientale degli edifici residenziali denominato «Protocollo ITACA»⁸.

L'esperienza del Contratto di Quartiere III

L'area d'intervento oggetto del «Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile - Contratto di Quartiere III» si sviluppa in direzione nord-sud lungo un'ampia fascia territoriale che si attesta sull'asse costituito da corso della Vittoria e dal Canale Quintino Sella con la nuova pista ciclabile in sponda destra e il nuovo asse stradale in sponda sinistra, a collegamento del centro urbano con il sistema del nord novarese. Perno dell'azione è la riqualificazione del sedime dismesso delle FNM, che per anni ha costituito una cesura urbana e che si offre oggi come elemento di integrazione fra due importanti parti di città: quella che gravita attorno al quartiere «Vela» e quella relativa al quartiere San Rocco. L'intervento si fonda quindi sulla formazione di un parco lineare, servito da un nuovo percorso ciclopedonale attrezzato ad anello che corre in fregio ai due quartieri e lungo il canale, attraversato da un unico collegamento viabilistico (prolungamento di via San Rocco fino a via Giovanni Gibellini). Il parco sarà attraversato in senso est-ovest da tracciati pedonali nel verde, mentre il sistema viabilistico principale di quartiere sarà completato dall'adeguamento di via Boschi fino all'intersezione con via San Rocco e dalla chiusura del quadrilatero (trapezoidale) con le vie delle Rosette e Beltrami, attorno al Vela. Più a sud è già in atto il secondo collegamento est-ovest costituito dalla via Biroli, che si collegherà con la via Oxilia e corso Risorgimento attraverso il nuovo sottopasso ferroviario FS in corrispondenza dell'ampia area d'intervento sulle proprietà ex manifattura Rotondi. Le caratteristiche del quadro territoriale di riferimento sia nei confronti del contesto esistente, che con riferimento agli interventi e ai programmi di trasformazione urbana già in corso nelle zone a est del Canale Quintino Sella fra le vie Gibellini e da Novara, a sud del quartiere San Rocco (area Sorgato e area Enel), rafforzano quindi il ruolo strategico d'integrazione e di servizio dell'area oggetto di intervento nel più ampio intorno urbano. In que-

widespread poor housing and employment conditions, and shortage of services⁴. Respecting this approach, the urban-related innovative program called «Urban Regeneration Program for Sustainable Rental Housing. Neighbourhood Contract III» was financed through a decree of the Ministry of Infrastructure⁵ in March 2008. The decree aimed at increasing the supply of housing to be offered at sustainable rent as well as improving the infrastructure and basic street fittings in neighbourhoods characterized by sub-standard living conditions. The Piedmont Regional Government has implemented this decree⁶ and instigated co-financing, equal to 30% of the total programme cost as its share of responsibility; as well as undertaking to publish the invitation to tender with the necessary addition that it «Addresses the sustainability programme»⁷ – thus

confirming the direction already clarified by Neighbourhood Contracts II, whose realisation shed particular light on the importance of the then experimental direction in areas of environmental sustainability ('green building'), and the «Home Programme: 10,000 Houses», which introduced the «ITACA Protocol»⁸, an evaluation system to measure environmental sustainability of residential buildings, which needed to be adhered to in order to access financing.

The Neighbourhood Contract III Experience

The project area subject to the «Urban Regeneration Program for Sustainable Rental Housing. Neighbourhood Contract III» is being developed from north to south along a wide strip of land which stands on the axis between Corso della Vittoria, Quintino Sella Canal,

with the new bicycle path on the right bank and the new main road on the left bank, connecting the city centre with the Novara North Road System.

The hub of the project and regeneration is the disused FNM Rail Yard, which, for years, constituted an urban fissure in Novara, today reaches out as an important hinge for the integration of two important parts of the city: the one that revolves around the «Vela» neighbourhood and the one which animates the San Rocco area. The project is based on the development of a linear park served by a new pedestrian and bicycle path which loops around the two districts and along the canal, crossed by a single road network link (extension of Via San Rocco to Via Giovanni Gibellini). The park will be criss-crossed from east to west by pedestrian pathways through the greenways whilst the main road system in the neighbourhood

sto contesto, il programma ha individuato due ambiti di intervento: *Ambito 1* - Quartiere «Vela» e sedime ferroviario dismesso dalle FNM. Gli edifici residenziali (ERP sovvenzionata) presentano tipologie edilizie che, per immagine architettonica e taglio degli alloggi, rispecchiano i caratteri tipici dell'edilizia popolare nelle diverse epoche di costruzione, anche con valenze di interesse sotto il profilo storico-culturale (vincolo ex D.lgs. 42/2004). La maggior parte dei residenti (386 nuclei famigliari, pari a circa il 70% del totale) abita negli stabili di proprietà dell'Agenzia Territoriale per la Casa. Il carattere di edilizia sociale del quartiere è confermato dal piccolo taglio degli alloggi (più del 50% ha una superficie compresa tra i 50 e i 70 m²), e dai caratteri dell'utenza, composta in prevalenza da popolazione adulta ed anziana, con una esigua percentuale di nuclei con figli a carico. Sotto il profilo ambientale e paesaggistico il quartiere «Vela» non presenta particolari elementi di degrado, fatte salve le esigenze di manutenzione ordinaria e straordinaria del sistema del verde e la necessità di interventi di riadeguamento/riabilitazione di alcuni manufatti edilizi (soprattutto per vetustà fisica, obsolescenza tecno-tipologica e impiantistica, riqualificazione energetica). Per tale ragione, oltre a prevedere il recupero di un edificio di due piani fuori terra attualmente dismesso, da adibire a unità residenziali di piccole dimensioni (mono/bilocali) e la trasformazione dell'attuale sede dell'ATC, da ridestinare ad attività di servizio pubblico/collettivo, il progetto si concentra principalmente sulle



01 | Novara, fotografia aerea dell'area di progetto.
Novara, Aerial view of the project area.

will be completed by the upgrading of Via Boschi up to the intersection with Via San Rocco and the closure of the quadrangle (trapezoid) around «Vela» with Via Rosette and Via Beltrami. Further south, the second east-west link is already in place. It consists of Via Biroli which will join up with Via Oxilia and Corso Risorgimento by crossing beneath the new FS Railway underpass at the ample project area on the old Rotondi factory grounds. The features of the territorial framework of reference are relevant both in respect of the existing context, and with reference to the actions and programs of urban transformation already underway south of the San Rocco neighbourhood (Sorgato area and Enel area), in areas east of Quintino Sella Canal between Gibellini and Novara streets. This co-joining of points of reference strengthens the strategic role of integration and

service in the areas subject to intervention within the broader urban environment. Against this background, the program has identified two areas to focus on: *Area 1* - «Vela» Neighbourhood and the ex-FNM Rail Yard. The residential buildings (ERP subsidized) present a building typology which, due to architectural image and the size of the properties, mirror the typical characteristics of social housing over the different construction periods, in some cases even offering points of interest from a historical and cultural perspective (restriction pursuant to Legislative Decree No. 42/2004). The majority of residents (386 households representing about 70% of the total) live in buildings owned by the Territorial Housing Agency. The expected characteristics of social housing estates is borne out in the neighbourhood by the small size of apartments (more than 50%

have a surface area of between 50 and 70 square metres), and the characteristics of the users, which are comprised mainly of an adult and elderly population, with a small percentage of households consisting of dependent children. From an environmental and landscape perspective «Vela» neighbourhood is not marred by particularly degraded elements, apart from the need for normal and extraordinary upkeep of the green areas and the necessity to undertake some readjustment/rehabilitation works on certain building elements in particular due to the structure's physical age, technotypical and planning obsolescence and the need for retrofitting of electrical and other energy fittings. For this reason, in addition to providing for the restoration, a disused two storey building earmarked to be used for small residential units (bedsits/two-roomed

opportunità legate alla riqualificazione e trasformazione dell'adiacente sedime ferroviario. Si tratta di una fascia con profondità variabile, interclusa tra il quartiere «Vela» e il tessuto misto residenziale-produttivo lungo corso della Vittoria. L'area ha certamente una valenza strategica, sia per la prossimità al centro storico, sia per una possibile ricomposizione del sistema insediativo interquartiere tra i quartieri «Vela» e San Rocco. Per tale ragione in questo ambito si è previsto di realizzare un parco lineare in cui collocare un novo sistema residenziale. In particolare si prevede di realizzare un nuovo complesso edilizio per circa 20.000 m³, costituito da 4 edifici di 5 piani fuori terra e parcheggi al piano interrato, con 2-3 appartamenti per piano per complessivi 75 alloggi per circa 210 abitanti insediabili. Inoltre è previsto un nuovo insediamento residenziale per studenti, costituito da 4 edifici in linea ciascuno dotato di 5 moduli abitativi per piano, e servito da un ballatoio di collegamento tra le unità abitative. Infine, sempre all'interno del parco lineare, sarà collocato un edificio destinato a servizi assistenziali (500 m²), che verrà gestito dalla Comunità di Sant'Egidio.

Ambito 2 - Quartiere San Rocco e Canale Quintino Sella con relativa fascia di riambientazione/riqualificazione paesaggistica. Il quartiere San Rocco, nato secondo la logica del quartiere autosufficiente, risulta provvisto dei servizi essenziali (asilo nido, scuola elementare, chiesa, campo sportivo, parco urbano, servizi commerciali, consultorio familiare, centrale termica). Gli interventi previsti riguardano la manutenzione straordinaria dei complessi residenziali (ad opera dell'ente gestore del patrimonio ATC) e degli spazi pubblici e la trasformazione di alcuni consistenti immobili a destinazione produttiva oramai dimessi. Parallelamente agli interventi di carattere edilizio, sono previsti interventi di progettazione ambientale e paesaggistica finalizzati a far evolvere il Canale Quintino Sella e il percorso ad esso adiacente, che deriva le sue acque dal Canale Cavour presso l'abitato di Veveri (NO) e prosegue il suo tragitto fino ai territori della Lomellina, in una nuova greenway urbana ed extraurbana, collegando attraverso una pista ciclabile le Province di Novara e Pavia. Tale progetto è stato inserito nell'ambito del Piano Strategico di area vasta della città di Novara⁹ e successivamente approfondito con un apposito Masterplan¹⁰. In particolare, rispetto alle sinergie con il quartiere San Rocco si è operato agendo puntualmente sul sistema del verde pubblico e pertinenziale e sul sistema dell'accessibilità per favorire una completa integrazione

flats), along with the conversion of the current ATC (Territorial Agency for Housing) site to be reallocated for public service/collective use, the project is strongly focused on the opportunities for regeneration and transformation related to the adjacent rail yard.

This is a strip of land with varying depths which is landlocked between the «Vela» neighbourhood and mixed residential and productive environment along Corso della Vittoria. The area clearly has strategic value, both for its proximity to the city centre, and for the possible reconstruction of neighbourhood road infrastructure between «Vela» and San Rocco. For this reason, a linear park in which to locate a new residential system has been envisaged for this area. More specifically, plans have been made to build a new building complex covering about 20,000 cubic metres, which will consist of four five-storey

buildings with underground parking.

These buildings will have two to three apartments per floor, totalling 75 inhabitable units capable of accommodating up to 210 residents. In addition, new student accommodation has been included in the plans, consisting of four blocks in a row five inhabitable units per floor, and serviced by a walkway connecting the blocks. Finally, still within the linear park a building destined to accommodate care facilities (500 square metres) will be located, which will be managed by the Sant'Egidio Community.

Area 2 - San Rocco Neighbourhood and Quintino Sella Canal and the associated strip of land for resettling and upgrading.

The San Rocco neighbourhood came to life following the logic of the self-sufficient neighbourhood: it can provide most essential services (kindergarten,

primary school, church, playground, city park, commercial services, family counselling, central heating). The planned interventions focus on the extraordinary maintenance of public spaces and residential buildings (to be carried out by ATC) as well as the transformation of some notable ex-factory properties.

Parallel to the actual construction work, the plans envisage specific initiatives related to environmental planning and landscaping designed to develop and upgrade Quintino Sella Canal (this canal derives its water from Cavour Canal near the town of Veveri (Novara) and carries it to the territories of Lomellina) and the pathway next to it into a new urban and suburban greenway, connecting the provinces of Novara and Pavia via a bicycle path. This project was included as part of the Strategic Plan for the greater Novara city area⁹ and subsequently,

con la nuova greenway e il parco lineare nell'ex-sedime ferroviario oggetto dell'Ambito 1.

Le azioni sinergiche

Parallelamente ai Contratti di Quartiere III il Comune di Novara sta partecipando attivamente al programma Urbact «Active Travel Network ATN»¹¹ promosso dalla Comunità Europea con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione internazionale e lo scambio delle esperienze di sviluppo sostenibile dei territori e delle città. In particolare, nell'ambito di Urbact, che riunisce oltre 255 città in 29 Paesi, il progetto «Active Travel Network ATN» propone azioni e progetti di mobilità attiva all'interno degli ambiti urbani. Queste si concretizzano in modalità di spostamento delle persone con movimento attivo (camminare, correre, pedalare, usare bici assistite) che portano al conseguimento di benefici sia per l'ambiente (riduzione di CO₂, rumore, traffico, inquinamento), sia per il benessere di una popolazione sempre più sedentaria e dipendente dalle automobili anche per brevi spostamenti all'interno della città. Il progetto a cui partecipa il Comune di Novara, è stato selezionato (2009-2010) dalla Commissione Europea di Urbact unitamente ad altri 5 progetti per il finanziamento ed il passaggio alla fase di sviluppo (2010-2013). Partecipano al programma, oltre a Novara, partner internazionali provenienti da Austria, Danimarca, Germania, Grecia, Polonia, Romania, Slovenia e Spagna. Il tema-progetto di Novara prevede di operare nell'ambito dell'area di trasformazione urbana individuata nel programma Contratti di Quartiere III, ovvero l'area dismessa dei binari delle FNM paralleli a corso della Vittoria. L'obiettivo del progetto è quello di realizzare un percorso integrato pedonale e ciclabile all'interno del parco urbano che collegherà l'area nord di Novara (quartiere San Rocco e quartiere «Vela») con la zona della sta-



02 | Planivolumetrico del progetto.
Master plan for the project.

developed by a dedicated Masterplan¹⁰. In particular, synergies with the San Rocco neighbourhood have been respected by acting promptly on the system of public green spaces and accessibility to said system in order to promote seamless integration with the new greenway and the linear park being developed in the former rail yard as undertaken in Area 1.

Synergy – The Mutually Reinforcing Actions

In parallel with Neighbourhood Contracts III, the city of Novara is actively participating in the URBACT program «Active Travel Network ATN»¹¹ which is promoted by the European Union with the objective of strengthening international cooperation and sharing experiences of sustainable development across territories and cities. Within the URBACT framework,

which brings together more than 255 cities in 29 countries, is the noteworthy «Active Travel Network» Project which proposes activities and projects for active movement within urban areas: ergo, how to get people involved in movement (walking, running, cycling, etc) which promotes dual benefits; for the environment (reduced CO₂, noise, traffic, pollution) and for the well-being of an increasingly sedentary population which has become overly dependent on cars even for short trips within the city. The project in which the municipality of Novara participates, was selected (2009-2010) by the URBACT European Commission in conjunction with five other projects for funding and transition to the development phase (2010-2013). International partners from Austria, Denmark, Germany, Greece, Poland, Romania, Slovenia and Spain are participating in the

program along with Novara. Novara's project aims to operate in the area of urban transformation as identified in the Neighbourhood Contracts III Program, ie. the area of the disused FNM tracks which run parallel to Corso della Vittoria. The objective of the project is to create an integrated walking and cycling pathway network within the city park which will connect the area in the north of Novara city (San Rocco Neighbourhood and «Vela» Neighbourhood) to the area around the train station and the historic centre. The new route will provide a safe and convenient link for pedestrian and bicycle movement from the whole area north of the city.

The project, entitled «The Easy Way», hints at the new trends associated with sustainable mobility promoted by the «Active Travel Network» which may serve as an example and a model

zione e il centro storico. Il nuovo percorso permetterà un collegamento sicuro e agevole per gli spostamenti ciclopedonali dell'intera area settentrionale della città. Il titolo del progetto «The Easy Way» allude alle nuove abitudini di mobilità sostenibile promosse da «Active Travel Network» che potranno rappresentare un esempio e un modello per l'intera città¹². Oltre a promuovere la riqualificazione urbana del quartiere l'intervento realizza, quindi, un vettore verde di accesso e attraversamento di tutto il quadrante settentrionale della città, con collegamenti ai percorsi ciclabili della pianura circostante attraverso il percorso del Canale Quintino Sella.

**Il ruolo della
Tecnologia
dell'Architettura
nella governance
dell'ambiente
costruito**

Il caso novarese è di particolare interesse in quanto si è riusciti ad applicare una visione strategica alle azioni di sviluppo della città, ottimizzando le risorse locali e le progettualità in essere e creando sinergie tra azioni frutto di canali di finanziamento fortemente differenziati. Interventi complessi caratterizzati da multiscalarità e dalla compresenza di stakeholder plurimi, con obiettivi e competenze eterogenee. In particolare ci si riferisce all'affiancamento dell'Amministrazione comunale nella predisposizione del dossier di candidatura alla Regione Piemonte, con il coordinamento dei contributi dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nel programma (Comune, ATC, FNM, Comunità di Sant'Egidio, Circoscrizione Nord-Est S. Andrea – S. Rocco) e – successivamente all'approvazione del programma e quindi all'ottenimento del finanziamento – l'implementazione e l'approfondimento dei contenuti del progetto planivolumetrico, degli spazi pubblici e del sistema del verde – attività sviluppata attraverso rapporti diretti con gli interlocutori istituzionali ponendo attenzione alla domanda sociale ed alle esigenze della comunità, interpretate secondo una logica proattiva e prestazionale – indispensabili per l'adozione del Piano Particolareggiato Esecutivo PPE. Per tale ragione è stato necessario sviluppare e applicare una cultura progettuale evoluta in cui il modello adottato doveva permettere di comprendere e interpretare esigenze che scaturivano da punti di vista differenziati, riconducendo però le soluzioni ad una logica sistemica per superare lo schematismo e la frammentazione troppo spesso caratterizzanti la disciplina architettonica. Si è confermata l'esigenza di strutturare il progetto con un'organizzazione scientifica del lavoro in cui contemporaneamente si integrano al proprio interno sia la componente creativa che gli aspetti di

for the entire city¹². In addition to promoting urban renewal within the neighbourhood, the intervention will also create a green access and circulation vector serving the entire northern quadrant of the city, with links to cycle routes through the countryside surrounding the route of Quintino Sella Canal.

The Role of Architectural Technology in the Governance of the Built Environment

The Novara case is of particular interest as it has succeeded in implementing a strategic vision in the development efforts of the city by optimizing local resources and planning already in existence, through creating synergies between measures which were the outcome of highly differentiated financing channels: accommodating complex operations characterised

by multi-scalar approaches and the presence of multiple stakeholders with diverse skills and objectives.

Of particular note is the mentoring provided by the municipal administration in drawing up the application file to the Piedmont Region, with the coordination of contributions from various institutional bodies involved in the program (City Council, ATC, FNM, Sant'Egidio Community, North-East District S. Andrea – Rocco) and, following the approval of the program assistance was also forthcoming in obtaining the funding, the implementation and widening of the project contents, the mass planning in relation to public spaces and the green system – activities which were developed through direct relationships with institutional representatives paying attention to social and community needs, understood through proactive

and performance outcomes, essential for the adoption of the Executive Detailed Plan.

It was necessary to develop and implement an evolved project culture in which the adopted model could feed understanding and interpretation of the needs which stemmed from different points of view, brought back a model which tied ends together and brought solutions back to a systemic logic in order to overcome the schematism and fragmentation all which too often characterize the discipline of architecture. It was decided that there was a need to structure the project as a scientific organization of labour which could simultaneously integrate within itself both creative elements and operational aspects, organized in a logical sequence of steps, in which technical solutions could not exempt themselves from a sociological

carattere operativo, organizzati secondo una sequenza logica di fasi, in cui le soluzioni tecniche non possono esimersi da una analisi sociologica ed economica delle possibili ricadute (Schiaffonati, Crespi, Mussinelli and Besozzi, 1994). Un modo di operare caratterizzante la cultura tecnologica del progetto e che ha permesso di oltrepassare i limiti disciplinari e la segmentazione dei saperi. La correttezza di tale approccio è stata verificata attraverso i risultati raggiunti con l'attività di ricerca e sperimentazione progettuale dell'Unità di ricerca «Governance, progetto e valorizzazione dell'ambiente costruito» del Dipartimento BEST del Politecnico di Milano; in particolare si è avuta un'ulteriore conferma di come la «governance dell'ambiente costruito» possa rappresentare un importante ambito di innovazione con riferimento all'attività progettuale. La collaborazione con le Istituzioni locali è proseguita con la promozione e partecipazione al citato programma Urbact ATN, che propone un'attività metaprogettuale orientata alla mobilità attiva, e con lo Studio di fattibilità finanziato nell'ambito del secondo biennio del «Programma Casa: 10.000 alloggi entro il 2012» ed orientato allo sviluppo ed al raffronto di sistemi e tipologie costruttive alternative al 'tradizionale' latero-cemento (sistemi costruttivi in legno, sistemi e componenti prefabbricati e sistemi a cassero perdente). L'obiettivo dello studio è stato fornire un supporto tecnico e metodologico per rafforzare i criteri di consapevolezza nelle scelte da parte del soggetto promotore (ATC Novara) per l'individuazione di sistemi costruttivi verso cui orientare la progettazione e la successiva realizzazione dell'intervento. Allo stato attuale è in fase di completamento l'acquisizione dell'area delle FNM da parte del Comune, a cui farà seguito la bonifica di una parte del sito e quindi l'avvio della progettazione degli interventi previsti.

NOTE

¹ Il Decreto del Ministero delle Infrastrutture n. 3904 del 22 aprile 2008 definisce all'articolo 1, comma 2 l'alloggio sociale come «[...] l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie».

² L'Amministrazione comunale, nel 2007, aveva istituito un Organismo tecnico-so-

and economic analysis of possible consequences (Schiaffonati, Crespi, Mussinelli and Besozzi, 1994) – a way of working which characterises the technological culture of the project whilst allowing participants to exceed disciplinary boundaries and go beyond the segmentation of knowledge. The adequacy of this approach was verified by the results obtained from the research and design experimentation carried out by the «Governance, Design and Valorisation for the Built Environment» Research Team from the BEST Department at the Politecnico di Milano. In particular, further confirmation was realised of how «governance of the built environment» can provide an important forum for innovation with respect to project activity. Collaboration with local institutions continued through the promotion and participation in the

mentioned URBACT ATN Program, which offers a meta-design activity aimed at active movement, and through the feasibility study funded under the second two years of the «Home Programme: 10,000 houses by 2012» which focuses on the development and comparison with alternative building systems and types moving away from the traditional 'brick and cement' (wood construction systems, prefabricated systems and components and loose formwork systems). The objective of the study was to provide technical and methodological support to strengthen the criteria awareness on the part of the promoter (ATC Novara) in its choice and identification of building systems towards which the design and subsequent implementation of the intervention could be directed. At present, the acquisition of the FNM

area by the City is being finalized. This will be followed by the reclaiming of a portion of the site, leading on to the initiation of the configuration of the planned measures.

NOTES

¹ The decree of the Ministry of Infrastructure No. 3904, 22 April 2008, in Art. 1, comma 2 defines social housing as «[...] the property unit used for residential purposes in permanent lease which acts in the public interest, the preservation of social cohesion, to reduce the housing problems of disadvantaged individuals and families who are not able to access accommodation rental in the free market. Social housing is recognised as an essential element of the social housing project system and comprising of all housing services aimed at meeting basic needs.»

ziale denominato OPECA (Osservatorio Permanente Emergenza Casa) deputato alla disamina delle diverse tipologie di emergenza, al fine di facilitare la valutazione e l'espressione del parere da parte della Commissione Provinciale Assegnazione Alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica dell'ATC.

³ Deliberazione della Giunta Regionale 4 agosto 2009, n. 52-11974. Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile. Decreto Ministeriale 26.3.2008. Bando regionale approvato con D.G.R. n. 24-9188, del 14.7.2008. Approvazione graduatoria dei programmi ammessi a finanziamento. Comune di Novara: finanziati 3.857.107,74 euro.

⁴ I Contratti di Quartiere sono stati finanziati per la prima volta con Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 22 ottobre 1997 (Contratti di Quartiere I) e successivamente con Decreto Ministeriale 27 dicembre 2001 (Contratti di Quartiere II). La Regione Piemonte ha aderito ad entrambe le iniziative con appositi bandi regionali, finanziando rispettivamente 2 e 17 CdQ, per una dimensione complessiva di oltre 450 alloggi realizzati (nuovi e di recupero) ai quali si aggiungono le positive esperienze dei PRU (19 programmi finanziati). In particolare con riferimento ai CdQ II, l'investimento di capitali privati è stato circa tre volte l'impegno pubblico, a dimostrazione del positivo effetto volano esercitato della riqualificazione urbana. Nel dettaglio il finanziamento pubblico totale (statale, regionale e sperimentale) per edilizia agevolata, sovvenzionata e urbanizzazioni è stato pari a 117.986.483,76 euro, a fronte di un investimento di privati pari a 375.399.658,59 euro. (Fonte: Scupolito, 2007).

Parallelamente, a fronte anche della crescente domanda di abitazioni a canone sociale, la Regione ha, da un lato, attivato il «Programma casa: 10.000 alloggi entro il 2012» (Deliberazione del Consiglio Regionale 20 dicembre 2006, n. 93-43238, Edilizia residenziale pubblica. Approvazione del «Programma casa: 10.000 alloggi entro il 2012»), rivolto agli enti gestori del patrimonio pubblico e al sistema cooperativo e, dall'altro, predisposto le linee guida orientate a sviluppare il programma regionale di Social Housing (Deliberazione della Giunta Regionale n. 27-7346 del 5 novembre 2007, Edilizia residenziale pubblica. Approvazione delle «Linee guida per il social housing in Piemonte» ad integrazione del Programma Casa 10.000 alloggi entro il 2012), con la partecipazione dei Comuni e con il coinvolgimento di istituti di credito e soggetti no profit.

⁵ Decreto del Ministero delle Infrastrutture 26 marzo 2008 «Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile».

⁶ Deliberazione della Giunta Regionale 14 luglio 2008, n. 24-9188.

⁷ Allegato 1 al Bando di gara «Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile. Decreto del Ministero delle Infrastrutture ed Assetto del Territorio del 26.3.2008».

⁸ Delibera della Giunta Regionale del 25 Maggio 2009, n. 10-11465, Sostenibilità ambientale degli interventi di edilizia residenziale. Approvazione del sistema di valutazione denominato «Protocollo ITACA Sintetico 2009 Regione Piemonte».

⁹ «Servizio di assistenza tecnica alla definizione del Piano Strategico di area vasta e redazione del Piano della Mobilità (PUM)», Politecnico di Milano, Dipartimento BEST e SCS Azioninnova s.p.a. di Bologna, anno 2006. Gruppo di ricerca del

² City Council, in 2007, established a socio-technical body known as OPECA (Permanent Observatory for Emergency Housing) which was delegated with the analysis of the various types of emergencies which occur, in order to facilitate evaluation and statement of opinion by the Provincial Committee for Accommodation Allocation of Public Housing by ATC.

³ Resolution of the Regional Government on 4 August 2009, No. 52-11974. Urban Regeneration Program for Sustainable Rental Housing. Ministerial decree 26/03/2008. Regional tender approved with D.G.R. No. 24-9188, 14/07/2008. Approval of the list of programs eligible for funding. City of Novara: 3,857,107.74 euros funding.

⁴ Neighbourhood Contracts were first financed by decree of the Ministry of Public Works, 22 October 1997 (Neighbourhood Contract I) and

subsequently by Ministerial Decree, 27 December 2001 (Neighbourhood Contracts II). The Piedmont Region joined both initiatives with appropriate regional tenders, financing respectively 2 and 17 NC, for an overall contribution of more than 450 completed housing projects (new and rehabilitated) to which can be added the positive experiences of PRU (19 funded programs). It should be noted that NCII received private investment equaling approximately three times that of public investment a fact which demonstrates the positive multiplier effect created by urban regeneration. Public funding (national, regional and experimental) for subsidised housing, subsidised loans and urbanisation amounted to 117,986,483.76 euros compared to private investment which amounted to 375,399,658.59 euros. (Source: Scupolito, 2007).

In parallel, as a result of the growing demand for social housing, the region has, on the one hand, instigated the «Home Programme: 10,000 Houses by 2012» (Regional Council Decision, 20 December 2006, No 93-43238, Construction of public housing. Approval of «Home Programme: 10,000 Houses by 2012»), addressed to the managing bodies of public assets and the cooperative systems, whilst on the other hand it has introduced guidelines aimed at developing Regional Social Housing (Regional Council Resolution, No 27-7346, November 5, 2007, Public housing. Approval of the «Guidelines for social housing in Piedmont» to be introduced in conjunction with the Home Programme: 10,000 Houses by 2012), with the participation of City Councils and the involvement of credit institutions and non-profit entities.

⁵ Decree of the Ministry of

Politecnico: Fabrizio Schiaffonati (coordinamento scientifico), Luca Marescotti, Elena Mussinelli, Lorenzo Mussone, Matteo Gambaro, Andrea Tartaglia, Arturo Majocchi, Raffaella Riva, Diletta Pellecchia, Giovanni Boncinelli.

¹⁰ Studi di approfondimento «Masterplan per la riqualificazione funzionale ed ambientale del sistema dell'accessibilità del quadrante nord-est della città di Novara», Politecnico di Milano, Dipartimento BEST, anno 2009. Gruppo di ricerca del Politecnico: Fabrizio Schiaffonati (coordinamento scientifico), Elena Mussinelli, Luca Marescotti, Matteo Gambaro, Arturo Majocchi, Andrea Tartaglia.

¹¹ Gruppo di lavoro Urbact II – Active Travel Network: ing. Paolo Pepe, Assessore all'Urbanistica del Comune di Novara; dott. Natalino Bertinotti, Direttore Generale del Comune di Novara; arch. Paola Vallaro, Dirigente Settore Urbanistica; geom. Daniele Finazzi, Funzionario Tecnico; dott.ssa Simona Castellani, Funzionario Amministrativo; dott. Diego Bertinotti, Funzionario Amministrativo; dott.ssa Elena Bozzola, Funzionario Amministrativo. Consulenti per il progetto: arch. Matteo Gambaro – Politecnico di Milano; arch. Antonio Mazzeri. <http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/active-travel-network/homepage>

¹² Nell'ambito del Programma «Active Travel Network» è stato costituito un Local Support Group con funzioni di supporto e orientamento alla progettazione, partecipato da soggetti istituzionali e del mondo delle associazioni: la sezione di Novara dell'ACI, l'Università degli Studi del Piemonte Orientale «Amedeo Avogadro», l'Associazione Amici della Bici, la Comunità di Sant'Egidio e il Consiglio del Quartiere Nord-Est, direttamente coinvolto dagli interventi.

REFERENCES

Fanzini, D. (Ed.) (2005), *Il progetto nei programmi complessi di intervento. L'esperienza del Contratto di Quartiere San Giuseppe Baia del Re di Piacenza*, Clup, Milano.

Gambaro, M. (2009), "Tecnologia e rigenerazione. Il Programma Territoriale Integrato Innovare InNovara nelle strategie di area vasta novarese", in Faroldi, E. (Ed.), *Teoria e progetto. Declinazioni e confronti tecnologici*, Umberto Allemandi & C., Torino.

Gambaro, M. (Ed.) (2010), *Strumenti e strategie per lo sviluppo della città. Novara e il suo territorio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Mussinelli, E., Tartaglia, E. and Gambaro, M. (Eds.) (2008), *Tecnologia e Progetto Urbano. L'esperienza delle STU*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Schiaffonati, F., Crespi, L., Mussinelli, E. and Besozzi, W. (1994), *Didattica e progetto. Documenti e progetti del corso di Unificazione Edilizia e Prefabbricazione*, Alinea Editrice, Firenze.

Schiaffonati, F., Marescotti, L., Mussinelli, E., Gambaro, M., Mussone, L., Riva, R., Boncinelli, G., Pellecchia, D. and Tartaglia, A. (2008), *Il Piano Strategico di Novara*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Scupolito, L. S. (Ed.) (2007), "Rapporto sull'Edilizia residenziale pubblica in Piemonte", Assessorato alle Politiche Territoriali, Assessore Sergio Conti, Direzione regionale della Programmazione strategica, Politiche territoriali e Edilizia, Direttore Mariella Olivier, Quaderni di Edilizia Residenziale, n. 31, tredicesima relazione annuale 2007, Torino.

Infrastructure, 26 March 2008, «Urban Regeneration Program for Sustainable Rental Housing».

⁶Regional Council Resolution, 14 July 2008, No 24-9188.

⁷Attachment 1 of the Public Tender for «Urban Regeneration Program for Sustainable Rental Housing, 26/03/2008».

⁸Regional Council Decision, 25 May 2009, No 10-11465, Environmental sustainability in interventions on residential building. Approval of the evaluation system known as «Synthetic ITACA Protocol, 2009 Piedmont Region.»

⁹«Technical Support Service in drawing up the Strategic Plan for vast areas and preparation of the Mobility Plan (PUM)», Politecnico di Milano - BEST Department and SCS Azioninnova Ltd., Bologna, 2006. Politecnico research group: Fabrizio Schiaffonati (scientific

coordinator), Luca Marescotti, Elena Mussinelli, Lorenzo Mussone, Matteo Gambaro, Andrea Tartaglia, Arturo Majocchi, Raffaella Riva, Diletta Pellecchia, Giovanni Boncinelli.

¹⁰In-depth studies: «The Masterplan for the functional and environmental redevelopment of the system of accessibility to the northeast quadrant of the city of Novara», Politecnico di Milano - BEST Department, 2006. Politecnico research group: Fabrizio Schiaffonati (scientific coordinator), Elena Mussinelli, Luca Marescotti, Matteo Gambaro, Arturo Majocchi, Andrea Tartaglia.

¹¹Urbact II Work Group - Active Travel Network: Paolo Pepe (engineer), Urban Planning assessor for the City of Novara; Dr. Natalino Bertinotti, General Director of the City of Novara, Paola Vallaro (architect), Town Planning Director, Daniele Finazzi (surveyor),

Technical Officer; Dr. Simona Castellani, Administrative Officer; Dr. Diego Bertinotti, Administrative Officer; Dr. Elena Bozzola, Administrative Officer. Project consultants: Matteo Gambaro (architect – Politecnico di Milano); Antonio Mazzeri (architect).

<http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/active-travel-network/homepage/>

¹²In relation to the «Active Travel Network» a Local Support Group was set up with the task of supporting and guiding the project. This group included representatives from the institutional and organisational worlds. Those directly involved in the project were; Novara section of ACI, «Amedeo Avogadro» University of Eastern Piedmont, Friends of the Bicycle Association, Sant'Egidio Community and the Council of the North-East District.