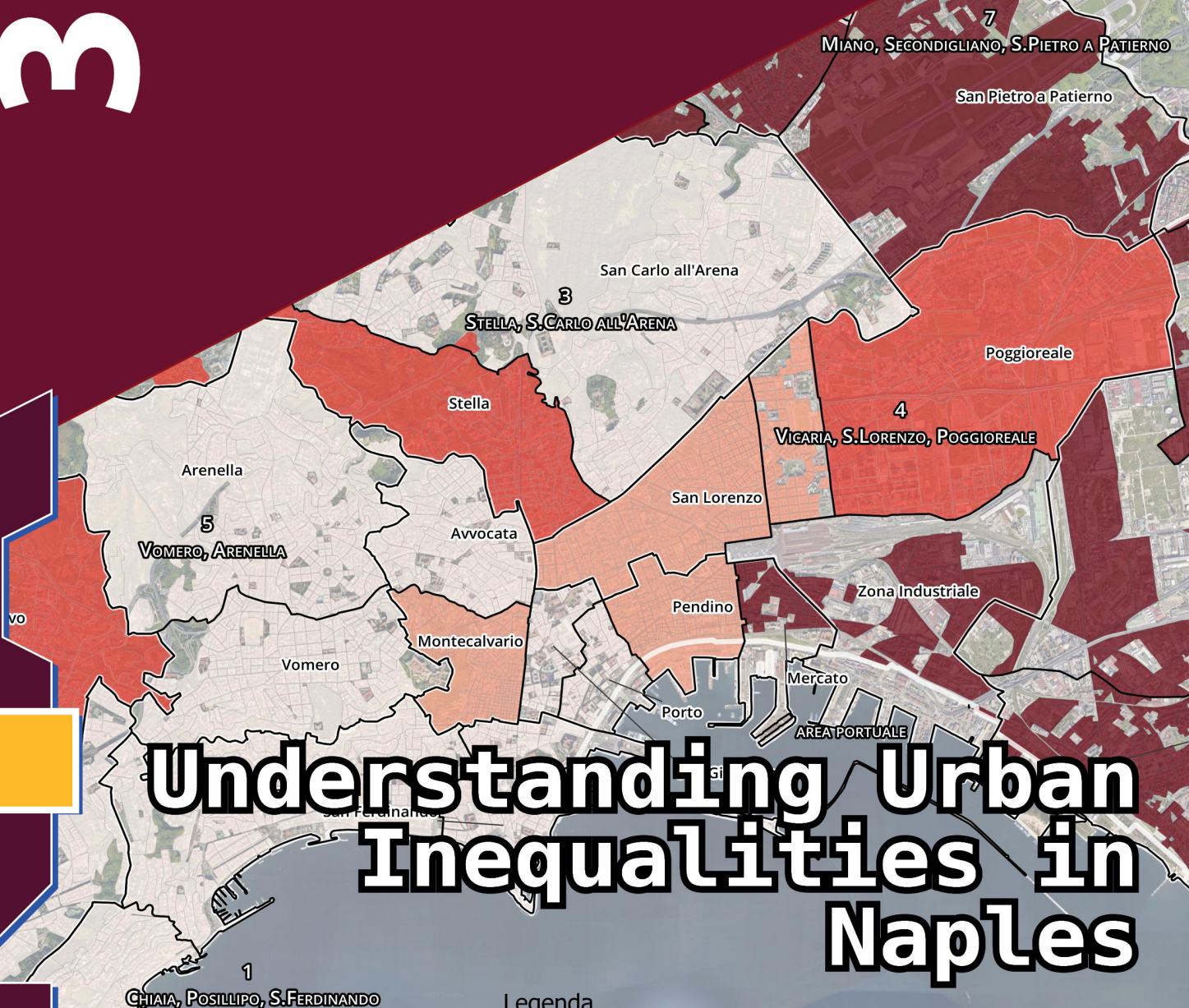


# Understanding Urban Inequalities in Naples



## Legenda

- Quartieri
- Municipalità

## Rischio di riproduzione delle disuguaglianze socioeconomiche

- Basso
- Medio supportato da istruzione
- Medio supportato da occupazione
- Elevato

Google Satellite

TERRITORIO DELLA RICERCA SU INSEDIAMENTI E AMBIENTE



WoS (Web of Science) indexed journal <https://serena.sharepress.it/index.php/tria>

## Editors-in-Chief

Mario Coletta, *Federico II University of Naples, Italy*

Antonio Acierno, *Federico II University of Naples, Italy*

## Scientific Committee

Rob Atkinson, *University of the West of England, UK*

Teresa Boccia, *Federico II University of Naples, Italy*

Giulia Bonafede, *University of Palermo, Italy*

Lori Brown, *Syracuse University, USA*

Maurizio Carta, *University of Palermo, Italy*

Claudia Cassatella, *Polytechnic of Turin, Italy*

Maria Cerreta, *Federico II University of Naples, Italy*

Massimo Clemente, *CNR, Italy*

Juan Ignacio del Cueto, *National University of Mexico, Mexico*

Claudia De Biase, *University of the Campania L. Vanvitelli, Italy*

Pasquale De Toro, *Federico II University of Naples, Italy*

Matteo di Venosa, *University of Chieti Pescara, Italy*

Concetta Fallanca, *Mediterranean University of Reggio Calabria, Italy*

Ana Falù, *National University of Cordoba, Argentina*

Isidoro Fasolino, *University of Salerno, Italy*

Gianluca Frediani, *University of Ferrara, Italy*

Giuseppe Las Casas, *University of Basilicata, Italy*

Francesco Lo Piccolo, *University of Palermo, Italy*

Liudmila Makarova, *Siberian Federal University, Russia*

Elena Marchigiani, *University of Trieste, Italy*

Oriol Nel-lo Colom, *Universitat Autònoma de Barcelona, Spain*

Alessandra Pagliano, *Federico II University of Naples, Italy*

Gabriel Pascariu, *UAUIM Bucharest, Romania*

Domenico Passarelli, *Mediterranean University of Reggio Calabria, Italy*

Piero Pedrocco, *University of Udine, Italy*

Michèle Pezzagno, *University of Brescia, Italy*

Piergiuseppe Pontrandolfi, *University of Matera, Italy*

Mosé Ricci, *La Sapienza University of Rome, Italy*

Samuel Robert, *CNRS Aix-Marseille University, France*

Michelangelo Russo, *Federico II University of Naples, Italy*

Inés Sánchez de Madariaga, *ETSAM Universidad de Madrid, Spain*

Paula Santana, *University of Coimbra Portugal*

Saverio Santangelo, *La Sapienza University of Rome, Italy*

Ingrid Schegk, *HSWT University of Freising, Germany*

Franziska Ullmann, *University of Stuttgart, Germany*

Michele Zazzi, *University of Parma, Italy*



Università degli Studi Federico II di Napoli

Centro Interdipartimentale di Ricerca L.U.P.T. (Laboratorio di Urbanistica e Pianificazione Territoriale) “R. d’Ambrosio”

## Managing Editors

Stefania Ragozino, *CNR - IRISS, Italy*

Ivan Pistone, *Federico II University, Italy*

## Corresponding Editors

Josep A. Bàguena Latorre, *Universitat de Barcelona, Spain*

Gianpiero Coletta, *University of the Campania L. Vanvitelli, Italy*

Emanuela Coppola, *Federico II University, Italy*

Michele Ercolini, *University of Florence, Italy*

Luisa Fatigati, *CNR - IRISS, Italy*

Maurizio Francesco Errigo, *La Sapienza University of Rome, Italy*

Adriana Louriero, *Coimbra University, Portugal*

## Technical Staff

Tiziana Coletta, Ferdinando Maria Musto, Francesca Pirozzi,

Luca Scaffidi

Responsible Editor in chief: Mario Coletta | electronic ISSN 2281-4574 | © 2008 | Registration: Cancelleria del Tribunale di Napoli, n° 46, 08/05/2008 | On line journal edited by Open Journal System and published by FedOA (Federico II Open Access) of the Federico II University of Naples



# sommario

## Table of contents/Sommario

### Papers/Interventi

Research and methodological experiments to inform policies that address inequalities, starting from Naples/ <i>Ricerche e sperimentazioni metodologiche per lo studio e le policies utili al trattamento delle disuguaglianze, a partire da Napoli</i> Daniela DE LEO, Cristina MATTIUCCI	1
Naples, a city that reproduces and limits inequalities/ <i>Napoli città che riproduce e limita disuguaglianze</i> Giovanni LAINO	15
Mapping socio-economic inequalities in the city of Naples: a spatial analysis through the gender dimension/ <i>Mappare disuguaglianze socioeconomiche nella città di Napoli: una lettura spaziale attraverso la dimensione di genere</i> Antonia ARENA	57
Income and Property Values to Understand the Reproduction of Inequalities in Naples/ <i>Redditi e valori immobiliari per comprendere la riproduzione delle disuguaglianze a Napoli</i> Gaetana DEL GIUDICE, Daniela DE LEO	73





## Research and methodological experiments to inform policies that address inequalities, starting from Naples

*Daniela De Leo, Cristina Mattiucci*

### *Abstract*

This and subsequent contributions report on the work and results developed by the authors within the framework of the PRIN 2022 PNRR project, 'Mapping the New Spatial Inequalities within Southern European Cities'. Despite the heterogeneity of approaches and research tools employed, the paper argues that a consistent working methodology has emerged, driven by the recognition of the inadequacy of data and mapping, and the need for knowledge and policies to combat urban inequalities. In an attempt to outline suggestions for research and intervention strategies, this paper compares the limitations of debates on research methodologies and available public policies, with a view to opening a new era of urban policies aimed at combatting inequalities.

### **KEYWORDS:**

*Urban Inequalities, Research Methodologies, Limits and Potentials of Public Policies*

## **Ricerche e sperimentazioni metodologiche per lo studio e le policies utili al trattamento delle disuguaglianze, a partire da Napoli**

Questo contributo e quelli che seguono danno conto di una parte del lavoro e dei risultati sviluppati nell'ambito del PRIN 2022 PNRR "Mapping the New Spatial Inequalities Within Southern European Cities". In particolare, in questo testo si sostiene come, nella diversità di approcci e strumenti di indagine utilizzati, sia stata complessivamente sperimentata una metodologia di lavoro caratteristica, maturata nella evidente consapevolezza dell'insufficienza di dati e mappature in grado di restituire conoscenza utile e utilizzabile per le necessarie politiche di contrasto alle disuguaglianze alla scala urbana. Quindi, volendo sostenere l'apertura di una necessaria inedita stagione di politiche urbane di contrasto alle disuguaglianze, sono stati messi in relazione i limiti del dibattito sulle metodologie di indagine con quelli sulle politiche pubbliche disponibili, provando così, anche per differenza, a tracciare suggerimenti per direzioni operative di ricerca e di intervento per il trattamento delle disuguaglianze a Napoli.

### **PAROLE CHIAVE:**

*Disuguaglianze urbane, metodologie di ricerca, limiti e potenzialità delle politiche pubbliche*

## **Ricerche e sperimentazioni metodologiche per lo studio e le policies utili al trattamento delle disuguaglianze, a partire da Napoli**

*Daniela De Leo, Cristina Mattiucci*

### **Premessa: le sfide delle disuguaglianze a Napoli**

La ricerca PRIN 2022 PNRR *Mapping the New Spatial Inequalities Within Southern European Cities*<sup>1</sup>, ha messo al centro dell'indagine il tema delle disuguaglianze urbane, non come esercizio accademico ma come base fondamentale per la pianificazione urbana e lo sviluppo di politiche pubbliche mirate alla promozione di una maggiore equità e coesione sociale nelle città di Napoli e Palermo. In particolare, l'unità locale del Dipartimento di Architettura della Federico II<sup>2</sup> si è concentrata su Napoli, con l'obiettivo di mettere in luce le profonde e variegate disuguaglianze che si manifestano a livello territoriale, anche come sottoprodotto di politiche pubbliche insufficienti, dinamiche di sviluppo squilibrato e investimenti inadeguati<sup>3</sup>.

Come in molte aree del paese, alcune disuguaglianze a Napoli appaiono più evidenti a livello macro, dove si riscontra che gli abitanti dell'area Est e dell'area Nord versino in maggiori difficoltà rispetto a quelli di altre Municipalità, come Chiaia, Posillipo e San Ferdinando o Arenella e Vomero, che fanno registrare situazioni migliori, sia comparativamente sia in valori assoluti, rispetto a servizi, livello di occupazione, e così via. Questo divario però è solo una delle dimensioni che caratterizzano le disuguaglianze urbane nella città di Napoli dal momento che, se sono senz'altro leggibili alcune significative polarizzazioni – tra aree critiche e contesti di maggiore benessere – è anche vero che la città è caratterizzata dalla compresenza di condizioni differenziate, più difficili da individuare e mappare. Naturalmente, ogni riflessione non può che partire dalla considerazione che a Napoli (così come a Palermo) il reddito medio pro-capite è notevolmente inferiore rispetto a città come Milano, Bologna o Roma, con tassi di disoccupazione elevati, specialmente tra i giovani (con 37,3% di NEET, ovvero giovani che non studiano, non lavorano e non sono in formazione) e le donne<sup>4</sup>. Molti lavori sono

<sup>1</sup> Si veda: <https://www.mapping-inequalities.eu/>

<sup>2</sup> Coordinata da Giovanni Laino e composta dalle autrici, Daniela De Leo e Cristina Mattiucci, insieme con Antonia Arena e Gaia Del Giudice. L'altra unità locale è quella di Palermo coordinata da Ignazio Vinci, PI dell'intero programma di ricerca.

<sup>3</sup> Non potendo proporre qui, per ragioni di limitazioni di spazio, una sintesi di dati o analisi dello stato di fatto utile a restituire il quadro delle polarizzazioni emergenti nella città di Napoli, si rimanda ad alcuni contributi che vanno dal testo di Alleva per l'audizione alla Commissione periferie (2017), al saggio "Disuguaglianze metropolitane: Napoli a confronto con Roma e Milano", di Lelo, Monni, Tomassi, 2019 (cfr pp.283-289), al Rapporto di Save-the-children "Fare spazio alla crescita" (2023).

<sup>4</sup> La disoccupazione femminile in Campania è in doppia cifra, e la regione si classifica tra le ultime a livello mondiale per la partecipazione femminile alla vita economica, anche se questo specifico dato mostra delle interessanti questioni approfondite nel saggio di Arena di questo stesso numero.

precari o in nero, e la mancanza di solidità economica rende difficile l'accesso a diritti fondamentali come quello alla casa<sup>5</sup>, tanto più aggravato dalla recente impennata dei prezzi degli affitti dovuti all'incremento del cosiddetto fenomeno dell'*overtourism*.

Ad ogni modo, lavorando sul tema delle disuguaglianze (e non sulla povertà<sup>6</sup>), se da un lato si manifestano e si rilevano divari evidenti tra zone storicamente più ricche e quartieri strutturalmente più poveri, dall'altro lato, è evidente che tra le pieghe della città sussistono condizioni molto più articolate e differenziate, difficili da catturare con i dati ufficiali disponibili<sup>7</sup>. Anche considerando che molto spesso queste condizioni sono il risultato di una combinazione complessa di fattori, tra i quali una struttura economica connessa alla minore industrializzazione del Sud, con la conseguente maggiore dipendenza da settori tradizionali che limitano la competitività, le ben note carenze infrastrutturali, oltre che l'evidente inadeguatezza dell'azione pubblica nel puntare alla riduzione delle disparità.

Per approfondire e rappresentare le disuguaglianze a Napoli, l'unità locale ha quindi sperimentato diverse direzioni di lavoro, nella consapevolezza che si tratta di comprendere come esse si relazionino e/o alimentino differenze di opportunità, ma anche di qualità della vita e di godimento dei diritti di cittadinanza nei diversi spazi della città. Napoli, inoltre, presenta anche condizioni evidenti di povertà e deprivazione che sono allo stesso tempo rese più opache in relazione alla consistenza del lavoro nero, all'esercizio di numerose pratiche informali, oltre che all'innegabile influenza delle organizzazioni criminali in questi stessi processi<sup>8</sup> (Lamberti, 2009).

Tuttavia, come emerso in precedenti ricerche e tentativi di mappatura già condotti da parte del gruppo di lavoro<sup>9</sup>, Napoli custodisce elementi molto eterogenei e variegati, che sono rilevanti proprio per la loro distribuzione spaziale che, da un lato influisce

<sup>5</sup> Su questo si veda il saggio Del Giudice, De Leo in questo stesso numero.

<sup>6</sup> Questa prima precisazione è stata posta all'attenzione del gruppo di ricerca da Elio Franzini durante il seminario di lavoro del PRIN, svoltosi a Napoli nell'aprile del 2024, orientando il lavoro che ne è conseguito nell'attenzione costante alla dimensione differenziale delle disuguaglianze.

<sup>7</sup> Questa è la consueta questione sui dati ISTAT, senz'altro utili perché verificabili, accessibili, disponibili alla scala nazionale per quanto con alcuni evidenti limiti per lo studio di fenomeni complessi e, ancor più, la formulazione di politiche pubbliche.

<sup>8</sup> Il riferimento è utilizzato per contestualizzare la questione della criminalità partenopea alla scala urbana anche tenendo conto della distinzione in "tre diversi tipi di criminalità spesso sono genericamente accomunati sotto l'etichetta di criminalità organizzata di tipo mafioso: quella che nasce dall'ampia area dell'economia dell'illegalità; quella più ristretta dell'economia della violenza; e quella che si caratterizza per il controllo sulla spesa pubblica e per un potere economico fortemente intrecciato col potere politico. Quest'ultima usa la presenza della criminalità organizzata di tipo predatorio, in determinati territori, per ottenere credibilità e legittimazione, senza tuttavia identificarsi con essa. Non si tratta, quindi, di assumere soltanto che il crimine organizzato sia contemporaneamente impegnato in attività illegali e legali (Arlacchi, 1983; Catanzaro, 1988), quanto di prendere piuttosto atto che si tratta di livelli criminali da tenere distinti, anche quando si intrecciano in nodi apparentemente inestricabili".

<sup>9</sup> Senza pretesa di essere esaustivi, ci si riferisce qui in particolare a due precedenti esperienze PRIN, nel 2008, con il coordinamento di M. Cremaschi, e nel 2010, con il coordinamento di A. Balducci nelle quali alcuni dei membri dell'unità locale sono stati impegnati nello sforzo di descrizione e interpretazione delle complessità territoriali alla scala di quartiere e post metropolitana (Cfr. Cremaschi, 2008; Balducci, Fedeli, Curci, 2016).



sulla resistenza al cambiamento (De Leo, 2008), e, dall'altro, rende necessari sperimentazioni e adattamenti continui (Dines e Mattiucci, 2022). Di conseguenza, anche a valle delle esperienze di ricerca pregresse, sono state identificate alcune peculiari direzioni di lavoro cui corrispondono parte degli esiti presentati nei successivi contributi di questo numero.

In questo testo, invece, si conduce una rilettura del lavoro svolto, al fine di evidenziare come la varietà delle questioni considerate e degli approcci utilizzati – specie nel confronto critico con le mappe dell'Atlante sviluppato dall'Unità di Palermo<sup>10</sup> – hanno contribuito a identificare aree della città dove approfondire questioni specifiche, suggerendo più articolate azioni di ricerca nelle diverse direzioni. In questa prospettiva, il testo ambisce anche a contribuire al dibattito circa le modalità più opportune per studiare le disuguaglianze urbane, entro una direzione di produzione della conoscenza finalizzata al design di politiche di contrasto alle disuguaglianze, radicate nelle riflessioni sul caso situato. Pertanto, nei paragrafi che seguono si riporta una sintesi critica delle azioni di ricerca, mettendo in evidenza le peculiarità dell'approccio utilizzato dall'unità di Napoli (§2), in relazione ai nodi tematico-operativi per come interpretati da alcune politiche di contrasto alle disuguaglianze (§3), e nella prospettiva di delineare indirizzi metodologici e strategie di indagine orientate alle politiche di contrasto alle disuguaglianze, mettendo in evidenza alcune implicazioni nelle pratiche (§4).

### **Limiti degli approcci tradizionali e azioni messe in campo**

L'unità napoletana è partita dalla consapevolezza che i dati di base, anche quando fanno riferimento a banche dati e tematismi che corrispondono a strutture sociali e a tipologie e caratteristiche del contesto analizzato, presuppongono comunque una distribuzione isotropa dei campi, ovvero una distribuzione “orizzontale” di dati per idealtipiche zone omogenee. Tale distribuzione non aiuta a comprendere la città nelle sue pieghe profonde, nelle sue *frictions*, che rappresentano tanto le eccezioni, le contraddizioni e le situazioni più minute, quanto una dimensione esito di precipitati spaziali di processi di natura globale (Brenner, 2009; Tsing, 2005) così come di dimensioni più conflittuali e contraddittorie osservabili nelle condizioni interstiziali.

Pertanto, per provare ad approfondire e comprendere le disuguaglianze urbane dalla prospettiva del planner così come da quella del policy designer, il lavoro è avanzato provando a considerare una molteplicità di fatti sociali nella loro distribuzione spaziale, e sollecitando la comprensione della loro *imbrication*, come questione che sollecita, evidentemente, le sue stesse potenzialità anche operative.

Questo tipo di problematica è stata dibattuta periodicamente, anche nella presentazione di alcuni rapporti di ricerca sulle condizioni abitative in Campania e a

<sup>10</sup> <https://www.mapping-inequalities.eu/#home-maps>

Napoli (e.g.: Nomisma e Federcasa, 2020; Cresme, 2021), dove frequentemente emerge la mancanza di una adeguata elaborazione dei dati di campo su cui costruire quadri analitici aggiornati, ai fini della costruzione di un sistema integrato e aggiornabile di conoscenze situate.

In questo quadro, le questioni al centro di questa riflessione intercettano un dibattito più ampio che si colloca nella prospettiva di policy designer e riguarda non solo l'elaborazione di strumenti e rappresentazioni adeguate a cogliere la complessità delle disuguaglianze alla scala urbana ma, anche, la loro capacità di individuare questioni e nodi da trattare con le politiche pubbliche. Nell'ambito di questo dibattito, è possibile registrare una crescente consapevolezza dell'opportunità di un approccio misto alla ricerca urbana, per leggere pratiche, processi e dinamiche territoriali. Tale consapevolezza spinge a indagare i dati socio-economici, proponendosi di comprendere in modo approfondito la complessità spazio-temporale e le specifiche condizioni urbane, attraverso carotaggi di campo, che interrogano profondamente il dato quantitativo – necessario ma non sufficiente alla costruzione di adeguati quadri di conoscenza – per meglio selezionare temi e problemi aperti.

La riflessione attorno a queste tematiche di ordine metodologico ha avuto, in Italia, un particolare fermento a partire dagli anni Novanta del Novecento, sollecitando la produzione di pratiche descrittive indiziarie (Bianchetti, 2011), che fossero meglio corrispondenti alla complessità dei territori, elaborando uno sguardo multifocale, sia in termini scalari che disciplinari. Aldilà della questione conoscitiva, tale riflessione ha avuto anche alcune sperimentazioni nell'ambito di ricerche esplicitamente orientate all'elaborazione di politiche, che necessitavano di una dimensione analitica densa, capace di cogliere anche condizioni contestuali dinamiche, poco rappresentate dai dati disponibili<sup>11</sup>.

Più recentemente, la restituzione problematica di mappe con un taglio interpretativo, già elaborato nel trattamento del dato indagato e rappresentato, ha alimentato confronti su modalità, strumenti e implicazioni di queste stesse rappresentazioni. Tali confronti si concentrano sulla capacità di sintesi pre-interpretativa di tali mappe, attesi i limiti della loro "usabilità" – da parte delle istituzioni e sul piano operativo – ai fini di un più efficace trattamento dei problemi, nelle più opportune sedi di governo del territorio (Schmid e Streule, 2023)<sup>12</sup>.

A fronte di queste sfide, l'unità di ricerca napoletana ha proceduto, innanzitutto, a una ricostruzione del dibattito sulle disuguaglianze urbane per identificare quali dimensioni approfondire al fine di catturarne le diverse sfaccettature, in città come Napoli e Palermo, a partire da uno sguardo profondamente decentrato (Streule, 2020). Successivamente, sono state condotte azioni di ricerca finalizzate a:

<sup>11</sup> Si fa qui riferimento, per esempio, a programmi di ricerca come It.Urb (1988) e Itaten (1996).

<sup>12</sup> Tra le pratiche descrittive sperimentate dunque, nel solco di questa consapevolezza di lunga durata, si registrano reportage fotografici, atlanti eclettici, osservatori etc. elaborati all'interno di contaminazioni disciplinari tese a sperimentare strumenti interpretativi approfonditi, nell'evidenza condivisa che la mappa non è il territorio, ma attesa la necessità/responsabilità di produrre rappresentazioni utili alla elaborazione di politiche pubbliche alla scala urbana.

- costruire una ricognizione critica sugli approcci statistici utilizzati nella costruzione degli indicatori di disagio socio-economico, con l'obiettivo di approfondire il modo in cui tali strumenti hanno contribuito a inquadrare i processi di riproduzione delle disuguaglianze del contesto della città di Napoli;
- individuare la distribuzione spaziale e la concentrazione di alcune condizioni di marginalità sociale condotte mediante analisi in ambiente GIS spazializzando i dati del Censimento della Popolazione ISTAT 2021 e ricavando mappature relative alla distribuzione dei livelli minimi e massimi di istruzione e occupazione entro una geografia delle disuguaglianze di genere, in quanto indicatore di condizioni di disparità e povertà molto radicate;
- rappresentare contesti della città dove procedere a indagini situate, per verificare quanto tale geografia riveli strutture sociali più o meno dinamiche rispetto alle riproduzioni delle disuguaglianze, identificando le politiche integrate più efficaci in tal senso;
- mappare i valori di compravendita degli immobili per situare nello spazio urbano processi di produzione e riproduzione delle disuguaglianze anche tenendo conto che tali valori sono fortemente connessi, tra l'altro, con l'accesso privilegiato al credito, la successione della ricchezza, l'utilizzo dell'immobile come fonte di rendita, per collocare nello spazio una corrispondente capacità di investimento e valorizzazione dello stesso patrimonio entro un circolo virtuoso di potenziale accumulazione immobiliare;
- partire dall'analisi delle politiche abitative e da osservazioni sul campo per segnalare la varietà dei profili di vulnerabilità sociale che fanno registrare motivi di difficoltà e impedimento per sostenere l'accesso alla casa, in autonomia e in modo duraturo, in quanto portatori di diversi gradi di fragilità, dalla mancanza di reddito sufficiente, alla mancanza di condizioni di base per avviare percorsi di uscita dalle trappole di povertà, all'assenza di legami sociali;
- esplorare i nessi tra il patrimonio abitativo e la popolazione residente, per analizzare le implicazioni di tale nesso sulle carriere sociali e abitative, ovvero la loro capacità di supportare o meno percorsi di emancipazione e di uscita dalle trappole di povertà;
- comprendere in modo approfondito la divisione sociale dello spazio, con l'utilizzo di tecniche di inchiesta urbana ed esplorazioni in situ, già maturata su Napoli in precedenti ricerche (Laino, 2016) e confrontata con ricerche analoghe (Maloutas et al, 2024).

### **Limiti (e possibilità) delle politiche di contrasto alle disuguaglianze**

In parallelo con il lavoro sintetizzato nel paragrafo precedente, la ricerca ha contestualmente selezionato alcune politiche di contrasto alle disuguaglianze alla scala urbana, al fine di individuare i nodi tematico-operativi e approfondirne l'elaborazione in proposte di policy.

Per fare questo, siamo partiti dall'evidenza che in Italia sussiste un sistema di welfare che, pur con i suoi limiti, punta a fornire protezioni individuali o famigliari del tutto

svincolate dai contesti di appartenenza soprattutto in tema di reddito e/o sostegno per i disoccupati. Rientrano in questa categoria anche i vari Reddito di Inclusione Sociale (introdotto nel 2017), Reddito di Cittadinanza (introdotto nel 2019) o il più recente Assegno di Inclusione e Supporto per la Formazione e il Lavoro (dal 2024), oltre che diverse misure fiscali (es. bonus famiglia, bonus energia) introdotte per sostenere le fasce di reddito più basse o specifiche categorie (famiglie con figli, anziani, persone con disabilità). Accanto a questo, specifici piani triennali definiscono indirizzi per l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali a livello nazionale, con l'obiettivo di garantire livelli essenziali di prestazioni (LEPS/LEA) per tutti i cittadini, ma con scarsa attenzione alla dimensione territoriale e urbana. Non a caso, l'Italia continua a confrontarsi con forti e crescenti divari territoriali (in particolare tra Nord e Sud del paese), e persistenti problematiche di povertà educativa (oltre che di genere), come evidenziato da rapporti di organismi come ISTAT, Banca d'Italia e ASviS. Altre politiche, inquadrare per macroaree, sono i Fondi per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e le Politiche di Coesione Territoriale e di Sviluppo del Mezzogiorno, legati ai fondi strutturali europei (FESR, FSE) e a politiche nazionali di coesione, con l'obiettivo di sostenere investimenti in infrastrutture, ricerca, innovazione e sviluppo locale. Si tratta per lo più di strumenti finanziari nazionali volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire lo sviluppo del Mezzogiorno. Tra questi possiamo considerare anche il PNRR-Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, pur non essendo una politica esclusivamente per il Sud, ha riservato una quota di risorse specificamente destinate alle regioni meridionali proprio con l'obiettivo di ridurre i divari territoriali e promuovere investimenti in settori chiave come digitale, transizione ecologica, infrastrutture, istruzione e sanità.

Assai meno strutturato e ricco risulta, invece, il quadro delle politiche di contrasto alla riproduzione delle disuguaglianze alla scala urbana e territoriale. Infatti, come è noto, esse hanno avuto un carattere per lo più episodico e con risultati altalenanti, dinnanzi a sfide tanto evidenti quanto persistenti. Senz'altro, però, tra le poche politiche finalizzate esplicitamente al contrasto alle disuguaglianze è utile qui considerare la SNAI-Strategia Nazionale Aree Interne<sup>13</sup>, a suo tempo formulata proprio per contrastare le disuguaglianze territoriali e lo spopolamento che affliggono vaste aree del Paese. Elemento strutturante e caratterizzante di questa innovativa politica sono state proprio le mappe, con una selezione delle aree basate su indicatori nazionali e una logica di mappatura selettiva a vasta scala di tutto rilievo<sup>14</sup>. La SNAI, in estrema sintesi, è una politica pubblica che ha puntato l'attenzione verso territori considerati poco rilevanti in termini di peso economico, di voti, di competitività potenziale su larga scala, e perciò,

<sup>13</sup> La SNAI nasce dalla consapevolezza che le aree interne, distanti dai principali centri di servizi, soffrono di criticità socio-economiche, invecchiamento della popolazione e abbandono, ma al tempo stesso possiedono un ricco patrimonio naturale e culturale.

<sup>14</sup> Indiscutibile l'impulso innovativo promosso da esperienze come quella delle poverty map promosse da P. Casavola per l'intervento nei contesti difficili delle aree metropolitane italiane così come quello del mappaPD da cui è scaturita l'esemplare #mapparoma (cfr. <https://www.mapparoma.info/>)

di fatto, abbandonati a sé stessi. Si tratta di una politica che ha per prima messo al centro proprio il nodo delle disuguaglianze territoriali suggerendo modalità innovative di ripensamento delle risorse endogene, di valorizzazione di saperi locali e combinando in maniera originale aspirazioni, forme comunicative e diritti. Anche coinvolgendo le popolazioni locali e i soggetti attivi sul territorio sulla base di un atteggiamento meno opportunistico ed estrattivo (Acemoglou, Robinson, 2011).

Oltre a essere la più importante (e duratura, nonostante tutto) tra le politiche di contrasto alle disuguaglianze del nostro paese, la SNAI è senz'altro anche l'unica che tiene conto in qualche modo del contesto<sup>15</sup> rispetto al quale è stata decisiva, come si diceva, proprio l'assunzione di uno specifico metodo di selezione, mappatura e perimetrazione delle aree target, con un uso innovativo di indicatori e indirizzi molto stringenti (poi diluiti nelle pratiche). Nonostante tutte le criticità pure segnalate (De Leo, Altamore, 2023a; 2023b), nel complesso la SNAI resta una politica rilevante in questo ambito di riflessione poiché si occupa di territori non poveri in senso assoluto, ma che senz'altro si stanno fortemente (e comparativamente) impoverendo, riducendo i diritti di cittadinanza degli abitanti. Abitanti e territori che patiscono quella che è stata definita la "povertà di opportunità" (Rapporto Atkinson Italia, 2019) ma che, soprattutto, palesano il bisogno di un'azione pubblica sensata, lungimirante e stabile. Di fatto questa politica ha sottolineato la necessità di accompagnamento e supporto mirato delle politiche e delle istituzioni pubbliche nel contrastare alle disuguaglianze, assumendo la considerazione della rilevanza delle localizzazioni e, quindi, del modo in cui le politiche si depositano sui diversi territori producendo effetti inattesi. Quindi, la lunga e travagliata implementazione della SNAI ha avuto senz'altro il merito di riportare all'attenzione proprio la necessità di individuare perimetrazioni, esito di selezionati indicatori, sulle quali concentrare risorse e interventi operando una scelta inedita per le politiche pubbliche italiane. Tale sforzo avrebbe potuto sancire la definitiva assunzione di un metodo rigoroso e trasparente – decisamente necessario in un paese come l'Italia – e di fatto, invece, utilizzato, a fasi alterne, anche per iniziative in favore delle periferie (De Leo, 2019). Quello che è indubbio, però, è il valore di questo tentativo di selezionare pochi quanto stringenti elementi ritenuti problematici e letti come concause dirimenti dei divari territoriali (in tema di salute, formazione, accessibilità) rispetto ai quali costruire strategie integrate e condivise a livello locale ma in stretta relazione con il coordinamento nazionale. Tracciando così una importante direzione di marcia che resta rilevante nonostante sia stata poi ignorata da gran parte delle iniziative successive.

A fronte di questo quadro nazionale, l'unità di ricerca ha condotto anche un approfondito confronto con alcune sperimentazioni in corso nel Comune di Napoli, che pongono ulteriori elementi di riflessione in merito ai limiti e alle potenzialità delle politiche pubbliche più e meno implicitamente indirizzate al contrasto delle disuguaglianze. In particolare, il Comune di Napoli – nell'ambito della redazione di alcune analisi in

<sup>15</sup> Su quanto e come la SNAI sia riuscita a considerare i contesti e i territori interessati è stato oggetto di molti studi e riflessioni. Per brevità sia concesso rimandare a: De Leo, 2021, 2022, 2023.



supporto di un redigendo Piano Comunale per la Qualità dell’Abitare (2025) – ha messo in agenda il trattamento delle disuguaglianze esplicitamente connesse alla povertà abitativa, puntando a trattarle come oggetto di politiche integrate. L’impostazione assunta implica che queste non debbano agire esclusivamente sull’accesso alla casa, ma debbano assumere una prospettiva pluridimensionale per la definizione di politiche d’intervento che qualificano l’abitare in senso complesso. La povertà abitativa è, infatti, una delle principali sfide per la città, ma è evidente come le sue connessioni con altre forme di disuguaglianza ne amplificano gli effetti e impongano un approccio integrato che combini politiche abitative, sviluppo infrastrutturale, educazione e partecipazione comunitaria. Le analisi condotte hanno consentito di rilevare alcune strategie di trattamento sperimentale, sia analitico sia operativo, delle fragilità del territorio, a partire dal lavoro iniziato nel 2019 da Città Metropolitana di Napoli, per individuare e analizzare la vulnerabilità demografica, sociale ed economica su parametri elaborati a partire dai dati ISTAT, e attraverso alcuni progetti sperimentali. Il primo progetto sul quale è stato promosso il trattamento sperimentale delle disuguaglianze come questione integrata è stato il Condominio Sociale di Via San Nicola a Nilo (2022), dove l’Amministrazione ha applicato criteri di stampo non esclusivamente economico, per la profilazione e selezione dei nuclei familiari cui assegnare le abitazioni che erano state riqualificate nella prospettiva della realizzazione di un co-housing generazionale (Mattiucci, 2024). In questa prospettiva, è stata riconosciuta una “condizione di particolare vulnerabilità sociale”, alla quale concorrono vari fattori (essere anziani soli; costituire una famiglia con figli minorenni; presenza di familiari in condizione di non autosufficienza; assenza di reti sociali di supporto) che indirizzano la costruzione di indicatori per agire sulla multidimensionalità delle disuguaglianze, con un interessante grado di innovazione rispetto alla normale prassi di profilazione dei nuclei familiari per ISEE, oltre che predisporre l’integrazione dei servizi sociali territoriali in questo processo di ricognizione. Il riconoscimento di condizioni di particolari di vulnerabilità è stato poi ulteriormente applicato, ancora in via sperimentale, negli interventi di riqualificazione del patrimonio ERP compresi nei Piani Urbani Integrati attualmente in corso di realizzazione a Scampia, Taverna del Ferro e ai cosiddetti BiPiani di Ponticelli e finanziati prevalentemente da fondi PNRR, sulla misura 5 Inclusione e Coesione.

In conclusione, anche in considerazione degli sforzi fatti dalla SNAI, così come dalle recenti sperimentazioni del Comune di Napoli, sembra importante sostenere lo sviluppo di politiche in grado di lavorare per il superamento degli ostacoli che impediscono la piena cittadinanza, sfidando costantemente metodi più consolidati per accogliere la flessibilità e le incertezze della diversificazione, varianza e irriducibile specificità dei contesti.

### **Indirizzi metodologici per studiare e trattare le disuguaglianze**

Nel complesso, l’unità di ricerca ha utilizzato diverse modalità di analisi, esplorando

ambiti di approfondimento e comparazione variegati, in modo adattivo, assunta la finalità operativa di elaborare un quadro delle disuguaglianze urbane a Napoli, per procedere all'individuazione di priorità e criticità, nonché indirizzi di processo, che in qualche modo possano orientare le politiche urbane per la riduzione delle disuguaglianze, e dunque avere una implicazione effettiva nelle pratiche.

A questo fine, sono stati considerati corpus differenziati di dati – a partire, ovviamente, dai dati ISTAT – per individuare nodi rilevanti sui quali effettuare sperimentazioni analitiche, oltre che approfondimenti situati. L'obiettivo è stato quello di provare a dare conto di una complessità che troppo spesso la restituzione dei dati e le mappature di sintesi sembrano disperdere quando non addirittura negare, aggiungendo fonti differenziate e modalità di indagine diversificate, in considerazione del fatto che le disuguaglianze sono fenomeni multidimensionali e interconnessi.

La modalità operativa adottata è stata di conseguenza orientata a generare prove di integrazione delle diverse dimensioni delle disuguaglianze attraverso quanto restituito da:

- ricognizioni critiche degli elementi che identificano le dimensioni delle disuguaglianze urbane
- analisi in ambiente GIS
- mappature di dati compositi
- tecniche di inchiesta urbana situate
- approfondimenti di campo con metodologie qualitative di tipo etnografico
- profilazione dei gradi di vulnerabilità sociale
- esplorazione di nessi tra consistenza del patrimonio abitativo e popolazione residente
- analisi critica delle politiche di contrasto
- analisi comparativa di politiche integrate efficaci<sup>16</sup>

A partire dall'elaborazione integrata di questi strumenti di indagine, e sulla base del quadro critico delle politiche disponibili, è possibile provare a formalizzare metodologie di ricerca orientate alle politiche di contrasto alle disuguaglianze, di cui si evidenziano qui di seguito alcuni elementi di indirizzo. Partendo infatti dalle categorie palesemente più svantaggiate, ma continuando a ragionare sul filo dei divari sempre crescenti, è significativo sottolineare l'utilità della costruzione e dell'uso di cartografie e mappature ibride, di fronte a una certa cecità delle mappe più tradizionali. Inoltre, occorre non fermarsi al dato, attribuendo maggiore legittimità/autorevolezza alle metodologie di tipo qualitativo che, in ogni caso, rispondono a protocolli formalizzati. In questa logica, sembra essenziale tenere in tensione il lavoro con dati e mappe entro l'ossessione a “non sbagliare”, pur lasciando emergere nuove questioni rispetto alle quali inquadrare i problemi, facendo *framing* e *reframing*, per formalizzare nuove ipotesi di trattamento/

<sup>16</sup> Questa dimensione è stata sostenuta dalla contestuale esplorazione di casi internazionali sulle politiche promosse nelle città di Barcellona, Lisbona, Atene e Marsiglia, realizzata nell'ambito della ricerca PRIN con prospettiva comparativa.

risoluzione. Anche per questo si ribadisce la rilevanza del lavoro di revisione di quanto è stato fatto nel tempo, per fare meglio, evidenziando le criticità chiave, e guidare la costruzione di indici che selezionino soggetti e spazi, con riferimento a dati differenziati. Infine, è parsa come ineludibile e centrale anche la sfida di rielaborazione critica di linguaggi ed etichettature predefinite che non facilitano l'interazione tra policy maker e policy designer, sia tra loro sia con le popolazioni insediate.

Questi indirizzi identificano una direzione operativa della ricerca per trattare le disuguaglianze, attraverso le intersezioni tra quello che le indagini restituiscono e le politiche urbane interpretano ed elaborano, dove è possibile approfondire alcune dimensioni delle disuguaglianze urbane, e identificare temi e contesti dove indirizzare più opportunamente la costruzione delle opportunità di miglioramento.

In questa logica appare quanto mai indispensabile continuare ad approfondire la conoscenza con strumenti multipli e approcci ibridi per mettere a fuoco e testare indirizzi, senza avere il timore di sperimentare politiche che sappiano intervenire sulle istanze essenziali (i servizi, i bisogni di base, i diritti) – che restano fondamentali – senza rinunciare alla costruzione condivisa di una visione e di un orizzonte di trasformazione e inclusione, che faccia tesoro dei temi emersi dal campo.

In questa prospettiva, i limiti e le possibilità delle politiche pubbliche disponibili in tema di contrasto alle disuguaglianze sin qui evidenziati stanno sostenendo la parte della ricerca finalizzata a elaborazioni più pragmatiche, da discutere nel merito con stakeholder e policy maker locali, nell'ambito dell'implementazione del progetto PRIN nel suo insieme.

## REFERENCES

- Acemoglu D., Robinson J. (2011), *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità, e povertà*, Il Saggiatore, Milano.
- Arlacchi P. (1983), *La mafia imprenditrice*, il Mulino, Bologna.
- Balducci A., Curci F., Fedeli V. (2016), “Una galleria di ritratti dell’Italia post-metropolitana”, *Territorio* 76/2016, pp 20-22.
- Bianchetti C. (2011), *Il novecento è davvero finito. Considerazioni sull’urbanistica*, Donzelli, Roma.
- Brenner N. (2009), “Restructuring, rescaling and the urban question”, *Critical Planning* 16.4, pp 61-79.
- Catanzaro R. (1988), *Il delitto come impresa. Storia sociale della mafia*, Liviana Editrice, Padova.
- Cremaschi M. (2008), *Tracce di quartiere*, FrancoAngeli, Milano.
- De Leo D. (2008), “Napoli, Chiaia: differenze e ripetizioni”, in *Tracce di quartiere*, a cura di Cremaschi Marco, FrancoAngeli, Milano.
- De Leo D. (2019), “Indirizzi progettuali per le periferie per contrastare disuguaglianze e povertà: 10 punti di non ritorno da SNAI”, *Background Paper di Urban@it*, Politiche urbane per le periferie, 1/2019.
- De Leo D. (2023a), “La SNAI oltre la SNAI. Pianificare per favorire l’attuazione dei Documenti di Strategia”, *Territorio*, 2023/106, pp.101-110.
- De Leo D. (2023b), Altamore S., “Il prerequisito dell’associazione delle funzioni fondamentali di SNAI per il rilancio della pianificazione sovracomunale”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali* 137/2023, pp 35-57.
- Dines N. e Mattiucci C. (2022), “Constantly evoked but under-researched: the conundrum of vertical stratification in Naples”, in *Vertical Cities. Micro-segregation, Social Mix and Urban Housing Markets*, a cura di T. Maloutas and N. Karadimitriou, Elgar Publishing, Cheltenham.
- Laino G. (2016), “Il palazzo delle donne sole. Dinamiche urbane in un condominio napoletano”, *Territorio*, 2016/78, pp 7-25.
- Lamberti, A. (2009) “La tenaglia della «camorra»: politica, economia e criminalità organizzata in Campania”, *Quaderni di Sociologia* [Online], 50 | 2009, online dal 30 novembre 2015, consultato il 31.7.2025. URL: <http://journals.openedition.org/qds/758ù>
- Maloutas T., Myofa N., Balampanidis D. e Dimitrakou I. (2024), *37 Stories from the Athenian Apartment Blocks*, Onassis Foundation, Athens.
- Mattiucci C. (2024), “The Agency of Socially Mixed Neighbourhoods Insights from the Historic Centre of Naples”, *Built Environment* 50., pp 42-53.
- Rapporto Atkinson Italia, 2019, <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2019/11/15-proposte-per-la-giustizia-sociale.x72864.pdf>
- Schmid C. e Streule, M. (eds.) (2023) *Vocabularies for an urbanising planet: Theory building through comparison*, Birkhäuser, Basilea.
- Streule M. (2020), “Doing mobile ethnography: Grounded, situated and comparative”, *Urban Studies*, 57(2), pp 421-438.
- Tsing A. L. (2005), *Friction: An ethnography of global connection*, Princeton University Press, Princeton.

**Daniela De Leo**

*Università degli Studi di Napoli Federico II, DiARC - Dipartimento di Architettura*  
 deleo@unina.it

Daniela De Leo is full professor of Urban and Regional Planning at the Department of Architecture at the University of Naples "Federico II". Her research focuses on cities and territories, and she experiments urban planning theories and practices through technical-scientific agreements and consultancy with local and national. She has also conducted and coordinated national and international research activities, and has been a visiting scholar and professor at the IURD-UC Berkeley (2013), the DUSP-MIT (2011–2013) and Cornell University (2018, 2023).

**Cristina Mattiucci**

*Università degli Studi di Napoli Federico II, DiARC - Dipartimento di Architettura*  
 cristina.mattiucci@unina.it

Cristina Mattiucci, European PhD, Marie Curie Alumna, is Associate Professor in Urban and Regional Planning at the DiARC, University of Naples Federico II.  
 Visiting Research Scholar at the City University of New York (2023) focusing on *Understanding Housing Dynamics: Frictions and Potentialities in Policies and Practices*.  
 Among her current research interests: the housing question, controversies and governance in/of urban processes.