

Workshop 2

**URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA
E QUESTIONE ABITATIVA**

Coordinatori: Francesca Cognetti, Paola Savoldi
Discussant: Giuseppe Fera, Simona Tondelli

© Copyright 2017



Roma-Milano

ISBN 9788899237127

Volume pubblicato digitalmente nel mese di dicembre 2017

Pubblicazione disponibile su www.planum.net

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata. Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.



Workshop 2

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA E QUESTIONE ABITATIVA

Coordinatori: Francesca Cognetti, Paola Savoldi

Discussant: Giuseppe Fera, Simona Tondelli

INTRODUZIONE

Il lavoro condotto nell'ambito del workshop Urbanistica e/è azione pubblica e questione abitativa, si pone in continuità con il confronto avviato in occasione della conferenza SIU nel 2016 (workshop dedicato La questione della casa in Italia. Prospettive, progetti e politiche). Si tratta evidentemente di un terreno di approfondimento e di sperimentazione attorno al quale è maturo un ritorno di interesse da parte delle discipline urbanistiche, in una prospettiva quanto meno di medio termine, secondo tempi e modi di osservazione capaci di agganciarsi a ciò che va accadendo in termini di cambiamenti e innovazione e insieme di ricomporsi e sedimentarsi in chiave critica, alla ricerca di ipotesi e orientamenti possibili per le politiche e per i progetti abitativi.

La riflessione è alimentata da un confronto attorno a casi e temi, riferimenti empirici che danno conto di varietà e differenze territoriali, in particolare a seguito delle riforme in chiave federalista che hanno toccato molto direttamente le politiche abitative. I contributi hanno portato all'attenzione esperienze condotte in Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Campania, sul territorio nazionale, ma hanno permesso anche di conoscere esperienze europee, condotte in Olanda, Spagna, Portogallo, Grecia.

Tra gli orientamenti trasversali emersi e discussi insieme, segnaliamo alcune direzioni possibili:

1. Il patrimonio (residenziale) pubblico è da curare e valorizzare, reinterpretando il ruolo del soggetto pubblico, anche attraverso l'apertura controllata a una pluralità di attori. Importanti le forme (che sarebbero da dimostrare di più con evidenze empiriche) di buona gestione legate alla responsabilizzazione degli inquilini (come hanno mostrato di casi di Bari e Ferrara), guardando a interventi equi e mirati che guardino a migliorare le prestazioni energetiche e dunque a ridurre i consumi che talvolta incidono più del canone. Si ribadiscono riserve profonde rispetto alla possibilità di alienazione del patrimonio: i riscatti sono stati una perdita netta per i proprietari pubblici.

2. Le politiche pubbliche devono contribuire a comporre una miglior offerta abitativa, anche intervenendo sul patrimonio degli alloggi in proprietà: le politiche pubbliche, a fronte di un totale disinvestimento su Erp e un affidamento dei poteri alle Regioni (che ha portato al consolidamento di modelli regionali molto diversi) hanno negli anni sostenuto la proprietà della casa con diverse forme di incentivo pubblico di scala nazionale (è il caso ad esempio della detassazione sulla prima casa, stimabile intorno ai 3,4 Miliardi di Euro persi). Si tratta di rendere anche questo patrimonio accessibile, attraverso una riflessione sullo sfitto e sui grandi patrimoni nell'edilizia privata e alle forme per rimetterlo in circolo attraverso una politica che presenti garanzie nuove per tutti e componga un'offerta abitativa più adatta a rispondere alle domande emergenti.

3. È centrale alimentare forme di conoscenza compiute e aggiornate: oggi disponiamo di un quadro opaco e poco intellegibile, la ricerca può lavorare su questo nella direzione di forme di valutazione delle politiche e degli ultimi interventi, al di là dei progetti-manifesto (è ad esempio il caso dell'housing sociale in Lombardia). La ricerca può anche svelare nuove risorse per le politiche per la casa, oltre l'edilizia residenziale pubblica (è il caso ad esempio dei grandi proprietari di alloggi con fini sociali).

4. Dalla casa all'abitare, con qualche accortezza: è emersa la necessità e l'urgenza di un discorso sempre più complesso e integrato attorno alle questioni abitative e in particolare la rilevanza della connessione con le politiche sociali, già discussa attraverso l'affermazione dell'orientamento che interpreta la casa come servizio; si tratta di capire come uscire dalla dimensione dell'intervento emergenziale sulla casa, mentre l'emergenza sta diventando strutturale: come conciliare la temporaneità delle soluzioni di accesso alla casa (e dunque forme di mobilità e turnover nell'uso dell'alloggio sociale) e persistenza di alcune condizioni di fragilità e vulnerabilità occupazionale e sociale?

5. La dimensione della gestione è importante: la

valorizzazione sociale dei patrimoni sociali (non solo quelli pubblici) passa da una gestione attenta e responsabile, con forme di autoapprendimento e allenamento organizzativo. Questo significa creare le condizioni affinché maturino contesti abilitanti per tutti (non solo il pubblico, anche gli abitanti, il terzo settore).

* [Miglior paper Workshop 2]

PAPER DISCUSSI

Una finestra di policy in clima di austerità permanente: imparare dalle piattaforme anti-sfratto. Roma, Atene e Madrid a confronto

Sandra Annunziata

Strategie per i territori periurbani: abitare le aree agricole

Ottavia Aristone, Gianfranco Conti

C.E.P. Barca. Quel che resta della città pubblica

Elisabetta M. Bello

* L'urbanistica delle competenze. Le ATER del Veneto e le ACER dell'Emilia Romagna alla prova dell'ERS

Alessandro Boldo, Raffaella Freschi

Mobili e immobili, tra costruzione di comunità e abitare leggero. Interrogativi e questioni sul disegno delle politiche abitative

Massimo Bricocoli

Pianificazione delle periferie dell'est e dell'ovest a confronto: la lezione per il futuro dai casi di studio del passato

Nicole Caruso

Pratiche dell'abitare e politiche per l'autorganizzazione

Carlo Cellamare

Le varie facce della sostenibilità nel concorso "Abitare sostenibile" (APE FVG): tra passivhaus, cohousing e coworking

Paola Cigalotto, Valentina Crupi, Luca Del Fabbro Machado

Primi elementi per un'esplorazione sociografica delle forme d'uso del patrimonio residenziale del boom a Roma e Milano

Alessandro Coppola, Fabio Manfredini, Federico Zanfi

Piano casa e social housing: un caso

Claudia de Biase, Luigi Macchia

La lotta PER la casa

Caterina Francesca Di Giovanni

I grandi patrimoni milanesi di edilizia residenziale: una risorsa per l'affitto

Luca Gaeta

Un'indagine sulla gestione degli sfratti a Milano. Politiche abitative e politiche sociali alle prese con la questione abitativa

Benedetta Marani

AD ARTE. Il patrimonio residenziale pubblico si autorecupera a Trieste

Elena Marchigiani

Ripensare la gestione dell'azione pubblica per i nuovi bisogni abitativi: i casi delle trasformazioni urbane "interrotte"

Nicola Martinelli, Giovanna Mangialardi, Carla Di Biccari, Angelo Corallo

**Peripheral Madrid: new ways of thinking about
planning with public participation, and beyond the
plans**

Alona Martínez Pérez

L'azione pubblica in materia di abitazioni

Fabrizio Paone

**Equità e qualità degli interventi di rigenerazione del
patrimonio ERP: dallo studio del caso olandese, verso
la definizione di un modus operandi**

Angela Santangelo, Simona Tondelli

Una finestra di policy in clima di austerità permanente: imparare dalle piattaforme anti-sfratto. Roma, Atene e Madrid a confronto

Sandra Annunziata

Università degli studi Roma Tre
Email: sandra.annunziata@uniroma3.it

Abstract

The paper deals with the rise of evictions and anti-eviction practices performed in the space of Southern European cities after the 2008 global economic crisis and the beginning of a permanent austerity climate. As argue by Desmond in his work on eviction (2012, 2015) mobility in housing studies have largely been characterized by study on accessibility and affordability. On the contrary, in time of austerity, assuming an anti-eviction paradigm means to focus on the prevention of the “getting-out” of a house (*ibidem*, 121) and on the possibility to ‘stay put’ (Hartman 1984) – whether in private rental housing or public housing under privatization.

The paper argues that the current lack of accessibility to housing challenges in particular the rental system in Southern European housing regimes, which is characterized by a large proprietary society (Allen et al. 2005) accustomed to use housing as a way to increase the family income with housing rent.

In the face of the increase of eviction the paper will explore the strength and ambivalences of anti-eviction practices comparing the cases of Madrid, Athens and Rome. Methodologically the data come from two years of field work observation and participation to anti-eviction platforms in the selected cases. In more detail the paper will briefly frame the ways in which eviction has been explored in housing studies, the regimes of expulsion occurring in the cities under studies and the repertoire of practices of different anti-eviction platform that animate the political space of the selected cases. The paper in conclusion sees anti-eviction practices for their ‘potential agenda-setting-effect’ that assume the prevention of urban displacement as guiding principle for housing reform.

Parole chiave: housing, inclusive practices, urbanpolicies.

1 | Introduzione, un clima di austerità permanente

La crisi economica globale scoppiata nel 2007 si è tradotta, nei paesi dell’Europa del Sud, in una crisi del debito sovrano con effetti drammatici sul taglio alla spesa sociale e nella contrazione dei diritti. In particolare, oggetto di questo paper, si è ridotta la possibilità, per una variegata compagine sociale, di continuare a risiedere nella principale dimora di residenza, sia essa in affitto o in proprietà. Lo sfratto per insolvenza del mutuo o per morosità nel pagamento degli affitti è diventato un problema collettivo all’ordine del giorno delle agende politiche del nuovo municipalismo che caratterizza le città spagnole, del movimento anti-austerità Greco e delle iniziative dei corpi intermedi in Italia (Annunziata e Lees 2016).

Con questo paper proverò ad approfondire una ipotesi di lavoro, ossia che in clima di austerità permanente siano ancora possibili innovazioni nel campo delle politiche abitative e che, a questo fine, sia utile approfondire il discorso anti-sfratto come finestra per l’azione. Utilizzerò lo sfratto come una finestra temporale per guardare alle politiche, soprattutto a quei domini di politiche descritte come forme di prevenzione orientate al mantenimento di abitazioni in affitto.

Nei limiti dell’economia del paper, il tema verrà sviluppato approfondendo come sia cambiata la trattazione dello sfratto negli housingstudies alla luce della crisi, i regimi di espulsione a Roma, Madrid e Atene e le principali pratiche anti-sfratto in atto con attenzione alla loro capacità di delineare una agenda di azioni anti-espulsione praticabili in clima di austerità economica.

2 | Lo sfratto negli housingstudies

Negli anni dopo la crisi economica, gli housingstudiess sono concentrati sulla nuova questione abitativa interpretandola come una crisi di accessibilità, convenzionalmente spiegata come la difficoltà ad accedere ai costi del mercato della casa. Meno affrontato è stato il tema della possibilità di permanenza delle categorie a basso reddito nelle abitazioni in cui già vivono (Desmond 2012), quello che Charles Hartman ha descritto come “*the right to stay put*” (Hartman 1984). In altri termini, l’acuirsi del fenomeno degli sfratti

negli anni della crisi interroga le politiche di prevenzione di seconda soglia, intese come quell'insieme di norme, regolamenti e investimenti pubblici orientati al comparto dell'affitto atti a prevenire gli sfratti e a garantire un equilibrio tra diritti civili e diritti sociali (Steinberg et al 2001). L'aumento degli sfratti interroga la nostra capacità di interpretarli come un problema di natura collettiva così come il repertorio di azioni di cui disponiamo per prevenirli. In termini teorici lo sfratto è stato interpretato a lungo come 'il problema invisibile' delle politiche abitative (Robinson and Hartman 2003) e, più recentemente, come uno dei "meccanismi di riproduzione della povertà meno studiato dalle scienze sociali" (Desmond 2012, 2). Il cuore del procedimento di sfratto è un conflitto in cui si gioca una asimmetria di potere tra il proprietario di un bene e chi ne usufruisce (Slater 2011). Questa asimmetria si fonda su uno dei temi cruciali dell'economia politica della casa (il governo, la produzione, la circolazione e la riproduzione del bene casa), ossia che la casa venga considerata un bene di investimento oltre che un bene d'uso e che il primo aspetto sia ritenuto più importante. Ciò è particolarmente evidente nei paesi dell'Europa del Sud che vantano un alto numero di proprietari (superiore al 70% in Italia e Grecia, fino all'80% in Spagna) e in cui proprietà è interpretata come bene di investimento e come una dotazione materiale fondamentale per la riproduzione sociale (Allen et al 2005). Questa certezza si è però allentata negli anni della crisi in cui la necessità di ripensare politiche per l'affitto si è fatta dirimente¹.

Gli studi sugli sfratti arricchiscono questo dibattito. La ricerca qualitativa ed etnografica ha iniziato a colmare il deficit di conoscenza sul fenomeno. Dal 2007 al 2015 il lavoro etnografico di Matthew Desmond evidenzia come lo sfratto sia un meccanismo di sfruttamento della povertà legato al mantenimento dello status sociale di nuovi rentiers professionisti. Il dibattito scientifico si è recentemente arricchito anche di studi in materia di pignoramenti. In alcuni paesi, come la Spagna e la Grecia, gli sfratti ipotecari sono l'effetto più evidente di aspettative di crescita ancorate al debito privato, soprattutto attraverso il ricorso al credito per accedere alla casa in proprietà (Garcia 2011; Satitsia 2015). Ricercatori e attivisti impegnati in campagne anti-sfratto hanno avuto il merito di socializzare e rendere visibile un problema che fino a poco tempo fa veniva percepito come una colpa individuale, redigendo dei veri e propri manuali anti-sfratto (Colau and Alemani 2012; Osservatorio DESC 2013). Infine, studi comparativi in materia di sfratto riaffermano che tra le principali cause dello sfratto continua a prevalere la morosità nel pagamento dell'affitto e ribadiscono la necessità di misure di prevenzione affinché non si allaghino le fila del disagio estremo (Steinberg et al 2011; Gerull, 2014). Non a caso il tema è presente in diverse linee programmatiche per il contrasto alla povertà della Commissione Europea (2015).

3 | Regimi di espulsione e discorso anti-sfratto a Roma, Madrid e Atene

Dallo studio di campo emerge come i regimi di espulsione in atto nelle città dell'Europa del Sud si presentino altamente differenziati, multivariabili e reciprocamente auto-rinforzanti.

Delle forme di espulsione diretta fanno parte lo sfratto per morosità nel pagamento di mutui e affitti. Lo sfratto ipotecario in Spagna ha colpito la stabilità di mezzo milione di cittadini di ceto medio in forte indebitamento. In Italia la crisi ipotecaria è stata inizialmente mitigata da un sistema di credito più stabile, vincolato al risparmio familiare. L'introduzione di misure specifiche nel 2012 ha permesso la temporanea sospensione e rinegoziazione dei mutui. In Grecia, fino al 2015 le abitazioni erano protette da una legge sulla prima casa di proprietà, indipendentemente dal reddito e dal valore del bene. L'introduzione del terzo memorandum nel 2015 ha comportato l'abolizione di questa legge ed esposto i ceti medi proprietari in forte indebitamento a pignoramento.

L'osservazione presso le piattaforme anti-sfratto a Roma e Madrid conferma la significatività di inquilini sotto sfratto per morosità sul pagamento dell'affitto e il timore di essere sfrattati di coloro che occupano informalmente immobili di proprietà di istituti di credito o di enti pubblici. Questo fenomeno non è documentato in Grecia dove si registra direttamente uno scivolamento verso la grave deprivazione materiale con aumento dei senza fissa dimora. Un dato significativo è che il fenomeno dello sfratto nei tre casi osservati non riguarda più solo i più poveri. Ha impatti su di una compagine molto variegata di soggetti: ceti medi impoveriti, anziani, giovani precari, categorie vulnerabili, stranieri, membri di minoranze etniche.

A questo si aggiungono forme di criminalizzazione delle occupazioni a scopo abitativo con l'introduzione di misure di redlining (ad esempio l'art. 5 del Nuovo Piano casa in Italia) oppure gli sgomberi di campi e occupazioni di migranti ricorrenti in questi anni ad Atene e Roma. Sebbene, l'espulsione indiretta e simbolica non saranno l'oggetto principale di questo saggio, è importante

¹Va in questa direzione il programma di ricerca *For-Rent* promosso dal Politecnico di Milano, www.for-rent.polimi.it.

sottolineare che esse contribuiscono - attraverso estrazione dei differenziali di rendita (per esempio mediante l'alienazione dell'ERP in aree di pregio a Roma o l'abolizione della *rentaantigua* a Madrid) - all'ancoraggio di processi di gentrificazione, a loro volta rafforzati da dispositivi simbolici e discorsivi di re-semantizzazione dello spazio pubblico in cui non sembra esserci posto per la marginalità sociale. L'espulsione urbana non è quindi solo da intendersi come conseguenza della perdita di una abitazione, ma come l'impossibilità a godere dei vantaggi localizzativi e di un set di opportunità di sopravvivenza date dall'accesso allo spazio urbano.

Alla complessità dei regimi di espulsione in atto corrisponde una intensa attività di prefigurazione di possibili linee di azione e agende anti-espulsione.

A Madrid, sono attivi diversi nodi della *Piattaforma de los afectados para la hipoteca* (PAH), nata come movimento per il diritto alla casa a Barcellona e sviluppatasi come piattaforma contro gli sfratti ipotecari; queste collaborano con la *Piattaforma de los afectados por la vivienda pública* (PAVS) impegnata contro la vendita di abitazioni pubbliche e per la regolarizzazione di casi di occupazione a scopo abitativo; sul tema è attiva anche la rete di anziani *Yo no me Voy* che sta impugnando vecchi contratti di locazione in centro storico in seguito alla vendita del patrimonio pubblico a fondi speculativi. La PAH ha dato avvio ad un repertorio di azioni e richieste esplicite in materia di espulsione urbana. Tra queste si annoverano la richiesta della *dacion en pago*, ossia la possibilità che l'istituto di credito cancelli la differenza tra il debito contratto originariamente e il valore attuale delle abitazioni che per la legge vigente resterebbe in capo al debitore anche dopo lo sfratto (Barbero 2015). Un'altra linea di azione è la conversione del titolo di godimento da mutuo a contratto di affitto e la possibilità che le abitazioni di proprietà di istituti di credito, ricapitalizzati con fondi pubblici in seguito alla crisi, possano essere convertiti in alloggi da destinare ad affitto sociale. Quando le attività di negoziazione con le banche falliscono e il procedimento di pignoramento e sfratto procedono, alla piattaforma non resta che mettere in campo azioni di disobbedienza civile, mediante la resistenza agli sfratti e di recupero (mediante azione collettiva) di immobili di proprietà di istituti di credito, la cosiddetta *Obera Social*. La piattaforma agisce mediante pratiche di mutuo aiuto: ascolto del singolo caso e condivisione collettiva della strategia di negoziazione che meglio si addice alla situazione. Dopo una accoglienza iniziale, tutti coloro che sono sotto sfratto partecipano ad assemblee settimanali in cui si discutono i casi più urgenti e le azioni collettive di sensibilizzazione sul ruolo opaco delle banche e del governo nella risoluzione del problema. La condivisione reciproca crea nella piattaforma quello che viene definito *empoderamento*, (legittimazione e responsabilizzazione) della cittadinanza nei confronti dei propri diritti sociali e del proprio futuro (Gonick 2014). Sullo spirito dell'accoglienza la piattaforma si è evoluta negli anni fino ad includere tutte le casistiche di sfratto, anche di inquilini in affitto e casi di recupero individuale di immobili non utilizzati. Questa evoluzione ha portato all'istituzione di sindacati inquilini e ad un discorso esplicito sulla regolarizzazione degli affitti.

A Roma sono presenti diverse agenzie e piattaforme anti-sfratto. Alcune sono organiche ai movimenti di lotta per l'abitare e nel corso di più di trent'anni di resistenza hanno conseguito importanti risultati, come la legge sull'Autorecupero (1998), una definizione operativa di 'emergenza abitativa' (Mudu 2014). Altre agiscono in quartieri interessati da problematiche specifiche. Per esempio una delle reti anti sfratto storiche è il Comitato di Lotta Centro Storico. Il loro repertorio era soprattutto quello della resistenza agli sfratti che però si rivelò vana di fronte allo strapotere degli interessi immobiliari (anche di ordini religiosi, come l'Opera Pia). Altre sono attive in 'periferia' come la *Rete anti sfratto la Magliana* o la *Rete Anti Sfratto Roma Est* e sviluppano un discorso che lega il fenomeno degli sfratti quello delle nuove frontiere della *gentrification*, che si insinua nella vendita di residenze di proprietà di enti previdenziali, nella cancellazione di vecchi contratti di locazione, oppure nella trasformazione di aree dove ancora sussiste un importante differenziale di rendita. Alle reti anti-sfratto autorganizzate si aggiunge il ruolo svolto dai Sindacati, per esempio in sindacati di base (ASIA) e l'Unione Inquilini.

Il repertorio di azioni di queste piattaforme è molto differenziato. I Sindacati tentano una negoziazione prima che lo sfratto diventi esecutivo. A tutela dell'inquilinato hanno bloccato diversi processi di alienazione dell'ERP e ottenuto l'intervento regionale nella riacquisizione di residenze di enti previdenziali che furono oggetto di vendite (per esempio avvia Picherle). A sfratto esecutivo, tutte le reti anti-sfratto chiedono proroghe e moratorie sugli sfratti e agiscono delle pressioni sugli enti locali per trovare delle soluzioni. A differenza della Spagna dove il target del discorso anti-sfratto è univoco (le banche e i fondi immobiliari) il discorso anti-sfratto a Roma si scontra con un tessuto differenziato di piccoli e medi proprietari che rende lo sfratto un processo lungo e le pratiche anti-sfratto socialmente

problematiche. Negli anni recenti le piattaforme denunciano l'assenza totale di risposte istituzionali; ciò legittima l'assorbimento degli sfrattati in occupazioni a scopo abitativo (Annunziata 2017).

Ad Atene dopo sette anni di austerità permanente e tre memorandum (nel 2010, 2012 e 2015) si è assistito ad un proliferare di azioni collettive, campagne e reti di solidarietà (comprese quelle con e permigranti in transito e rifugiati) che hanno dato vita a cucine collettive, infermerie di strada e accampamenti. Solo alcuni di questi network hanno un focus sulla casa (*Solidarity for All, Plestiriamostop, SOS Katokia, Ellenic anti-auctionalliance, KilimadenPirono*). Non si tratta però a tutti gli effetti di movimenti per il diritto alla casa e non hanno un vero e proprio discorso anti-sfratto. La loro principale rivendicazione riguarda il pignoramento di beni di proprietà (case, terreni, locali commerciali) e il loro repertorio si basa sull'ostacolarli direttamente nei tribunali. Ciò avviene mediante azioni dimostrative, incursione nelle aule e interruzione di pubblico esercizio. Un'altra rivendicazione che caratterizza queste piattaforme è quella di una riduzione del debito contratto con istituti di credito in proporzione alla svalutazione delle abitazioni dopo la crisi e il ritorno ad un regime di protezione della prima casa. Gli inquilini in affitto non sono parte del discorso e del repertorio delle pratiche di queste piattaforme. Il fenomeno dello sfratto di inquilini in affitto rimane invisibile ed è considerato qualcosa di cui vergognarsi, al punto che le piattaforme svolgono traslochi 'notturni' per evitare che lo sfratto si espliciti e si pensi che il fenomeno sia "un ritorno alla casa di famiglia". Le limitate risorse finanziarie per la prevenzione di seconda soglia, introdotte dal Governo Tsipras per far fronte ad una crisi umanitaria (assegni per il cibo, per le cure mediche e per il pagamento dell'affitto) si sono rivelate insufficienti e sono aumentate le organizzazioni *nonprofit* (*Praxis, Arsis, Klimaka e Human Human*) che operano nel settore della povertà estrema con fondi derivanti dalla filantropia e hanno dato vita ad esperienze pilota di reinserimento abitativo dei senza fissa dimora. Il crollo del mercato delle abitazioni e un alto numero di abitazioni vuote ha dato vita anche ad interessante sistema informale di accordi tra inquilini e proprietari. I piccoli proprietari preferiscono non sfrattare a patto che l'inquilino paghi le utenze oppure ha rinegoziato (informalmente) l'affitto al ribasso. Oltre a rappresentare un vantaggio per gli inquilini, questi accordi sono importanti soprattutto per un ceto proprietario in crisi.

5 | Conclusioni ed elementi di apprendimento

Il repertorio di azioni che emerge dall'analisi potrebbe informare una agenda paneuropea anti-espulsione urbana, post-proprietaria e orientata all'affitto. Questo è vero soprattutto per Spagna e Italia in cui le piattaforme anti-sfratto avanzano proposte di riforma che affrontano di petto la crisi di una cultura della proprietà dell'abitazione. Le piattaforme spagnole promuovono soluzioni che vanno verso una demercificazione dello stock immobiliare di proprietà di istituti di credito e la rinuncia alla proprietà. La presenza di grandi proprietari facilita questo discorso in Spagna, meno in Italia e Grecia.

Il caso di Roma è quello che ha storicamente conseguito i risultati più significativi. Per esempio, a fronte di strategie discorsive nell'uso dello slogan "città a sfratti zero" - che ha portato alla vittoria di sindache progressiste in diverse elezioni municipali in Spagna - le moratorie sugli sfratti sono state applicate realmente solo a Roma. Nonostante l'esistenza di quadri normativi a tutela delle categorie più vulnerabili, le piattaforme anti-sfratto romane non sembrano però aver rinnovato il loro repertorio di azioni alla luce della crisi, si presentano poco coese e senza una strategia unitaria che invece connota il caso spagnolo. In Grecia il movimento si configura come un movimento proprietario anti-austerità che ci interroga sulla possibile convivenza di una proposta di riforma in campo abitativo che tuteli coloro che sono più in difficoltà con il regime proprietario esistente. Gli operatori del settore denunciano una difficoltà cronica nell'implementazione di alternative in campo abitativo e al di là di quelle orientate alla povertà estrema. Le esigenze di coloro che vivono in affitto non sono parte del discorso pubblico e tra questi migranti e minoranze etniche. Il tema degli accordi informali tra inquilini e proprietari apre però una questione fondamentale in clima di austerità: ci interroga su di una modalità consolidata di pensare alle risorse (meramente in chiave economica) e ai diritti (garantiti solo a risorse date) e apre il campo ad indagini sulle risorse mobilitabili per fare fronte alla crisi, per lo più culturali e sociali, orientate al rafforzamento della solidarietà tra diversi gruppi sociali. Infine in tutti i casi osservati è emersa la temporalità del fenomeno. Il processo di sfratto è in tutti i casi una finestra temporale in cui si potrebbe intervenire tempestivamente con azioni specifiche per negoziare delle alternative e mitigarne gli effetti. Osservare cosa accade in questa finestra temporale è quindi un modo per riconsiderare il ruolo delle politiche di prevenzione, nonché un campo di ricerca inesplorato per l'innovazione delle stesse.

Riferimenti bibliografici

- Annunziata S. (2017), "Sfratto e anti-sfratto a Roma in clima di austerità" paper presentato alla conferenza, Roma in Transizione, Gran Sasso Science Institute, 3-4 Aprile 2017, L'Aquila. Atti in pubblicazione
- Annunziata S. e Lees L. (2016a) Resisting austerity gentrification in Southern European cities, *Sociological Research Online*, vol. 2, n 3, np.
- Barbero I. (2015), "When rights need to be (re)claimed: Austerity measures, neoliberal housing policies and anti-eviction activism in Spain" *Critical Social Policy*, vol.35, n.2, pp. 270-280
- Colau A. Alemany A. (2012). *Mortgaged Lives. From the housing bubble to the right to housing* <http://www.joaap.org/press/pah/mortgagedlives.pdf>.
- Desmond, M 2015, *Evicted. Poverty and profit in the american city*. Crown, New York.
- Desmond, M. 2012, "Eviction and the reproduction of urban poverty", *The American Journal of Sociology*, vol. 118, no. 1, pp. 88.
- European Commission (2016) Pilot project. *Promoting protection of the right to housing - Homelessness prevention in the context of evictions*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Garcia M. (2010) The breakdown of the Spanish Urban Growth Model: Social and Territorial Effects of the Global Crisis, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 34, n. 4, pp 967-980.
- Gerull, S. (2014). Eviction due to rent arrears: A comparative analysis of Eviction in fourteen countries, *European Journal of Homelessness*, vol. 8, n. 2, pp. 137-155.
- Gonick, S. (2015) Indignation and inclusion: Activism, difference, and emergent urban politics in postcrash Madrid, *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol 34, n. 2, pp. 209 – 226.
- Hartman, C. (1984) The right to stay put. In L. Lees, T. Slater and E. Wyly (Eds.), *The Gentrification reader*, New York: Routledge, 2008 p. 531-541.
- Janoschka, M. (2016). Gentrification Displacement Dispossession: Key Urban Processes Within the Latin American Context, *INVI*, Vol. 3, n.88, 17–58.
- Maloutas T. (2014), Social and Spatial impact of the crisis in Athens, from clientelist regulation to the sovereign debt crisis, *Région et Développement* n. 139, pp149-166.
- Mudu, P. (2014). Housing and homelessness in contemporary Rome, CH 4, in *Global Rome: Changing Faces of the Eternal City*, Isabella Clough Marinaro and Bjørn Thomassen (eds). Indiana University Press: Indianapolis. 62-80.
- Observatorio DESC, Plataforma de Afectados por la Hipoteca (2013) *Emergencia habitacional en el estado español*, Barcelona, Spain.
<http://afectadosporlahipoteca.com/2013/12/17/informe-emergencia-habitacional/>
- Robinson D. and Hartman, C. (2003) Evictions: The hidden housing problem, *Housing Policy Debate* 14:4: p. 461-501.
- Slater M. (2011) Eviction, in S. J. Smith (ed) *International Encyclopedia of Housing and Home*, Elsevier Science & Technology, Jordan Hill.
- Sterberg SA., Doorn L. and Gerull S. (2001) "Locked out in Europe: A comparative analysis of eviction due to rent arrears in Germany, the Netherlands and Sweden" *European Journal of Homelessness*. 5, vol 2, pp 39-6.
- Savino, M. (2014) Crisi e Città, in Laura Fregolent and Michelangelo Savino (eds) *Città e Politiche in tempo di crisi*, Franco Angeli, Milano. pp 37-72.
- Siatitsa D. (2015) Housing crisis in Greece 2008-2014: state of affairs, Rosa Luxemburg Papers, Brussels.

Strategie per i territori periurbani: abitare le aree agricole

Ottavia Aristone

Università degli Studi Chieti-Pescara
DdA - Dipartimento di Architettura
Email: ottavia.aristone@unich.it
Tel: 085.4537374

Gianfranco Conti

Presidente Associazione Terrae Onlus
Email: gianfranco.conti@casediterra.it

Abstract

Gli spazi aperti periurbani e le aree agricole insediate possono esercitare un ruolo strategico nella prospettiva di combinare sostenibilità urbana e territoriale e capacità produttiva e insediativa. A tal fine si assume la rilevanza di tre argomenti per orientare e regolare l'azione pubblica secondo modalità interscalari e *governance* articolate: (i) il progetto territoriale in rapporto alla individuazione di fragilità e potenzialità; (ii) l'attitudine dei singoli manufatti edilizi ad adeguare forma, funzione e consistenza; (iii) le azioni di sostegno agli abitanti con particolare riguardo ai servizi di comunità. Il contributo propone una riflessione relativa alla fascia collinare medioadriatica, intersecata da valli fluviali e prossima alla linea di costa, che negli ultimi decenni è stata interessata da sensibili riduzioni ad usi insediativi: progressivi frazionamenti ed edificazioni hanno marcato i versanti interessando aree di fragilità geomorfologica, dalle qualità naturalistiche insospettite, accostate a detrattori ambientali e attraversate da infrastrutture territoriali. A più di trent'anni dalla promulgazione della L.U.R. 18/83, in Abruzzo si pone l'esigenza di riflettere circa le possibilità di riabitare gli edifici in aree rurali, variamente relazionati alle funzioni agricole e di ridefinirne forme e prestazioni. La continuità del paesaggio collinare richiama strategie diversificate e interferenti tra politiche agricole e ambientali e l'avvio di un processo che comprenda il sistema residenziale – in forme tradizionali, co-housing o social housing – e promuova la localizzazione di servizi per gli abitanti.

Parole chiave: land use, sprawl, welfare.

1 | La collina medioadriatica: forme, usi e potenzialità

Le colline costiere medioadriatiche, tradizionalmente vocate all'olivicoltura e alla viticoltura, conservano paesaggi agrari di grande stabilità e pregio, in relazione a processi di lungo periodo che hanno presieduto alla loro costruzione, consolidamento e trasformazione (Farinelli, 2000; Ortolani, 1964). Insieme alle aree costiere e vallive – interessate dalle bonifiche avviate negli anni trenta del Novecento e concluse nei decenni successivi con i fondi messi a disposizione dalla prima fase di attuazione della Cassa per il Mezzogiorno (Felice, 2003) – questi territori definiscono la "polpa", secondo la nota metafora di Rossi Doria, in contrapposizione all'"osso", costituito dalle aree montane appenniniche (Rossi Doria, 2003). Nelle terre basse, bonificate, appoderate e lottizzate a fini insediativi, le principali direttrici infrastrutturali si sono accostate alle reti locali e le aree dedicate alla produzione industriale si sono sovrapposte ai suoli agricoli irrigui. L'insediamento lungo le valli e sulla costa si è densificato secondo le forme complesse della città lineare adriatica.

Negli ultimi decenni le colline sono state interessate da riduzioni ad usi insediativi secondo forme e intensità diversificate in virtù del contesto – prossimità alla città densa e alle infrastrutture principali – e dei caratteri geomorfologici dei versanti, ma anche alla capacità reattiva dei singoli luoghi, come la solidità di economie primarie e la consistenza di reti di relazione stabili. A questi si aggiungono nel tempo le limitazioni poste in essere da azioni pubbliche che, seppure nei limiti rinvenuti nel lungo periodo, hanno individuato alcune tipologie di fragilità e graduato il relativo sistema di tutela delle aree. Ciò nonostante, progressivi e minuti frazionamenti, infrastrutture territoriali, interventi residenziali pianificati e grande distribuzione commerciale marcano i versanti collinari interessando aree di fragilità geomorfologica e di qualità naturalistiche insospettite.

L'attuale sistema collinare, definito da reti locali, reti nazionali e reti storiche, per successive fasi ha integrato la rete insediativa storica e suoli agricoli componendo estese aree periurbane: situazioni ibride ai

marginii dell'insediamento denso che inglobano aree agricole ad alto investimento, mosaico culturale, aree residuali, porzioni boschive e vegetazione riparia alle quali si accostano forme di rinaturalizzazione spontanea su suoli incolti o abbandonati (Figure 1 e 2). Queste possono trovare nella relazione tra spazio insediato, suoli agricoli e relitti di naturalità il filo intorno al quale comporre i frammenti che costituiscono lo spazio aperto e sperimentare modi compatibili dell'abitare lo spazio rurale in territori periurbani.



Figura 1 | Mosaico culturale accostato a formazioni calanchive a Casalcontrada.
(Fonte: Ottavia Aristone).



Figura 2 | Pescara, colline sud: mosaico culturale e relitti di naturalità lungo i versanti collinari segnati dai fossi.
(Fonte: Angela Cimini).

A partire da tali constatazioni, la trasformazione di questi contesti insediativi, solidale alle ragioni del paesaggio e dell'ambiente, necessita di un lavoro a "grana fine" e a scala vasta che intercetti la continuità/discontinuità degli spazi aperti e la qualità dei frammenti che lo costituiscono¹. Per l'Abruzzo costiero – compreso tra i fiumi Saline e Alento e per una profondità di circa 16 chilometri² – sono stati tipizzati gli spazi aperti sulla base della loro attitudine performativa (Tabella I).

Lo spazio aperto non urbanizzato, pur rilevante sul piano quantitativo, rileva nell'insieme numerosi punti di criticità in prossimità delle aste fluviali e dell'urbanizzato compatto di valle e di costa. Ad uno sguardo ravvicinato, si evidenzia la problematicità di alcune interferenze con l'edificato sparso o concentrato in minute forme areali o di filamento spesso.

L'individuazione della rete degli spazi aperti in continuità, delle discontinuità e dei punti di rottura consente di selezionare le azioni necessarie al progetto di paesaggio ecologico da incorporare nei diversi strumenti, indirizzate alla salvaguardia della biodiversità e dei valori naturali e paesaggistici, al potenziamento dei servizi ecosistemici, alla messa in sicurezza del territorio, alla rigenerazione delle risorse ambientali e al miglioramento delle loro prestazioni (Figura 3).

Tabella I | Uso del suolo collinare nell'area compresa tra i fiumi Saline e Alento:
(Ns. elaborazione da rilievo Bing 2017 GeoEye Earthstar Geographics).

	Superficie territoriale collinare	Arboreti	Boschi	Culture annuali e biennali	Incolti	Vegetazione ripariale	Vigne	Aree urbanizzate (kmq)
V. A. (kmq)	1118,68	553,20	8,60	154,61	246,63	10,40	11,05	134,19
(%St)	100,00	49,45	0,76	13,82	22,04	0,92	0,98	11,99



Figure 3 | Lo spazio aperto nella collina medioadriatica: (Stralcio) tra i fiumi Pescara e Alento.
(Fonte: redazione di Angela Cimini da rilievo Bing 2017 GeoEye Earthstar Geographics).

¹ Si fa riferimento ad un lavoro di ricerca, da me coordinato, in corso presso il Dipartimento di Architettura di Pescara "Forme, usi e potenzialità del periurbano nelle colline medioadriatiche", di cui si riportano alcuni risultati.

² L'area comprende (in tutto o in parte) i territori dei comuni di: Cappelle sul Tavo, Cepagatti, Montesilvano, Moscufo, Pianella, Spoltore (compresi tra i fiumi Saline e Pescara); Pescara a cavallo del fiume omonimo; Casalincantrada, Chieti, Francavilla a Mare, San Giovanni Teatino, Torrecchia Teatina (compresi tra i fiumi Pescara e Alento).

2 | Abitare le aree agricole periurbane

A un trentennio di distanza dalla promulgazione della Legge urbanistica regionale – L.R. 12 aprile 1983 e successive modificazioni, *Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo* – si pone l'esigenza della ridefinizione degli edifici residenziali realizzati in aree agricole, “nuovi edifici rurali” puntuali e diffusi o aggregati in forme semplici, caratterizzati da tipologie, parametri volumetrici e dimensionali riconoscibili; spesso avulsi dal contesto ed estranei alle funzioni agricole.

Pur nei limiti previsti, il principio che è prevalso nel rilascio delle Autorizzazioni a costruire è stato quello della proprietà del fondo e della dimensione minima di suolo: un ettaro una casa. Le Zone agricole, in particolare nelle aree a ridosso dei principali centri, hanno svolto, di fatto, il ruolo di riserva di territorio edificabile per quelle esigenze abitative che non era possibile soddisfare nelle aree pianificate urbane. Il territorio rurale è quindi diventato, in molti casi, indifferente alla reale conduzione dei fondi agricoli, alla cura del paesaggio e alla fruizione dei luoghi. L'effetto è stato quello di provocare la periferizzazione della campagna, in particolare a ridosso dei Centri abitati e in maniera estesa lungo i versanti delle colline costiere (Fabietti, Carbonara 2004) (Figure 4 e 5).



Figure 4 e 5 | Edifici residenziali in aree agricole lungo i versanti collinari
(Fonte: 4. Ottavia Aristone, 5. Angela Cimini).

In questo quadro, la valutazione dell'attitudine dei singoli edifici – che mantengono la destinazione agricola, abbandonati o non più necessari alle esigenze delle aziende agricole – ad "aggiornare" forma, funzione e consistenza trova uno spartiacque tra i regimi del prima e del dopo l'attuazione della L.R. 18/83.

Al riguardo, le azioni pubbliche non possono non attivare una visione complessa che, a partire dagli scenari di rischio sismico e idrogeologico, operino nella direzione di procedere ad una ricognizione del patrimonio edilizio esistente valutando le qualità intrinseche e di contesto in riferimento ai piani zonali di sviluppo agricolo e alla ripartizione del territorio produttivo a fini agricoli e silvo-pastorali; alle modalità relative agli interventi diretti al recupero, alla conservazione ed al riuso del patrimonio edilizio esistente e al potenziamento e ammodernamento degli edifici a servizio delle aziende agricole; alla individuazione degli edifici rurali abbandonati o non più necessari alle esigenze delle aziende agricole e alla possibilità di altri usi; alla interferenza con il ripristino e il potenziamento delle reti e dei servizi ecologici.

Si tratta di assumere una visione che riapra in termini completamente nuovi il rapporto con il territorio rurale, decisiva per permettere una valutazione complessiva sulla qualità e l'utilizzazione possibile di queste aree periurbane, anche agevolando il recupero di manufatti esistenti sottoutilizzati, avvalendosi delle leve fiscali, come le procedure indicate dall'Agenzia delle Entrate con la dichiarazione sui "requisiti di ruralità" dei fabbricati rurali con il loro passaggio al catasto edilizio urbano. Una visione, quindi, in grado di rileggere il territorio agricolo periurbano e di graduare la trasformabilità degli edifici rurali, per gli spazi residenziali e per gli annessi, che favorisca aggregazioni familiari e convivenze in forma di co-housing o esperienze di social-housing e nuove attività economiche di integrazione del reddito familiare tali da consentire di ri-abitare il territorio agricolo cambiando punto di vista e promuovendo, laddove possibile, un diverso "stile di vita rurale contemporaneo" dove le piccole centralità esistenti possono consolidare o riattivare la funzione di servizi alle persone.

3 | Azioni di sostegno e servizi di comunità

Da chi sono abitate queste case? Il sistema insediativo della collina medioadriatica, composto di piccoli centri e dalla rete residenziale diffusa in territorio agricolo merita non solo una reinterpretazione urbanistica, ma una necessaria lettura della struttura sociale ed economica che è dietro la scelta di questi insediamenti contemporanei, spesso contesti di piena crisi.

Molte di queste case raccontano storie. Bisogna saperle ascoltare. Per capacità di leggere le storie delle "case" e dei suoi abitanti si intende anche interpretare, per esempio, la continua crescita della popolazione *over* 65enne, nonché i mutamenti della struttura familiare, anche in rapporto alla rarefazione della rete parentale e sociale. I disagi possono essere, quindi, correlati alla localizzazione delle abitazioni, isolate o in piccoli nuclei, così come alla qualità degli spazi domestici. Da qui la necessità di un'attenta analisi del contesto territoriale e della rete di servizi disponibili, per contrastare il crescente rischio di vulnerabilità relazionale degli anziani, quindi l'esigenza di un Piano sociale che utilizzi l'approccio alla vita quotidiana delle persone e delle famiglie e consenta di colmare la distanza che potrebbe esserci tra i luoghi e i loro fruitori.

Il Piano sociale dell'Abruzzo³ restituisce l'evoluzione demografica delle porzioni di territorio, i bisogni sociali e di salute dei suoi abitanti, l'organizzazione dei servizi, la spesa sociale e gli impatti della programmazione e degli investimenti. Un importante nodo ancora da sciogliere in sede istituzionale riguarda l'opportunità di portare a coincidenza gli Ambiti territoriali sociali con Distretti sanitari⁴. Allo stesso modo appare limitata, per il territorio rurale, la sola indicazione della complementarietà con i Piani di sviluppo rurale⁵, sede nella quale il territorio rurale è identificato attraverso categorie mutate dalla gestione delle risorse dei fondi europei⁶. Questa classificazione, seppur adatta a selezionare le aree parte dei progetti messi a finanziamento, appare poco appropriata a comprenderne le effettive potenzialità.

Misurarsi con la qualità sociale dell'abitare e con i caratteri dell'agricoltura periurbana è un passaggio necessario (Agostini, Bertoni, 2010). Con "paesaggio di prossimità" del sistema residenziale, ci si riferisce ad esperienze come gli orti sociali o la "gestione di terreno comunale" in progetti per valorizzare l'impiego delle persone anziane in attività socialmente utili e di cittadinanza attiva, recentemente introdotti in Abruzzo⁷.

³ Piano Sociale dell'Abruzzo 2016-2018, "Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali".

⁴ Attualmente gli Ambiti sociali territoriali sono 35, mentre gli Ambiti distrettuali socio sanitari sono 24.

⁵ PSR Abruzzo 2014-2020, si veda la misura "Investimenti".

⁶ Zone Rurali, Secondo Accordo di Partenariato 2014-2020.

⁷ L.R. 16/2016 "Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo".

Un altro aspetto, inoltre, sta investendo le nostre comunità: la gestione dei profughi richiedenti asilo ospitati in strutture temporanee di accoglienza. Vi sono esperienze interessanti di solidarietà crescente e di inclusione attiva che però appaiono ancora insufficienti, specialmente nella consapevolezza che il fenomeno assumerà sempre più carattere di stabilità, oltre l'emergenza.

Queste letture propongono una complessità che intreccia diverse narrazioni, ma assumerla può aiutare a identificare le questioni che devono essere messe al centro di programmi e progetti per territori a rischio di esclusione sociale e sanitaria.

Si chiede all'intera comunità locale di realizzare un salto culturale, non solo perché contenuto negli indirizzi del Piano sociale, ma anche per ritessere il sistema di relazioni implicito nella qualità dell'abitare. Questo approccio presuppone un ruolo di punta delle istituzioni locali che, alle competenze primarie in materia di gestione del territorio, devono aggiungere la declinazione del "profilo sociale locale" che sostenga le auspiccate operazioni di rammendo, in primo luogo, della struttura residenziale esistente, attraverso la partecipazione dei cittadini in quella che viene definita attività di co-progettazione con il terzo settore e l'innovazione sociale⁸.

La redazione di mappe di comunità diventa strumento utile per «rendere nota – prima di tutto agli abitanti stessi – la ricchezza che ogni luogo custodisce... [e che] ... consente di ri-scoprire il valore dei luoghi e di recuperare tutte quelle informazioni (spesso tralasciate o ritenute poco apprezzabili dalla cartografia e dai documenti ufficiali) stratificate nel territorio, e fornire opportunità di scegliere cosa includere cosa escludere dalla rappresentazione di una comunità» (Summa, 2009: 1).

Attivare azioni e servizi di comunità implica considerare questo complesso sistema di relazioni sociali ed economiche che intercorrono tra le persone e il territorio, per nutrire l'approccio integrato della programmazione dei Piani sociali alla qualità dell'abitare.

4 | La dimensione plurale delle azioni per i territori periurbani

I contesti rurali sono stati classificate dall'OECD (1994) che fissa tre soglie di ruralità dei territori stabilite sulla base della densità complessiva della popolazione insediata e della quota che risiede in Unità territoriali rurali. A partire dal 1988 questa definizione di Unità rurali è stata fatta propria dall'UE nei rilevamenti Eurostat. Occorre tuttavia un cambio di paradigma che rinvii innanzitutto l'attenzione dalle razionalità inerenti la produzione agricola alle prospettive dell'abitare il territorio rurale, in quanto «[l]a ruralità, confinata a terreno di ricerca quasi esclusivo degli economisti agrari, è così rimasta nel limbo delle questioni settoriali, mancando una teoria generale, proprio quando le numerose esperienze di sviluppo diffuso di tanti territori rurali (in Italia e altrove) suggerivano di spostare la barra della ricerca verso approcci intersettoriali e interdisciplinari» (Sotte, 2013: 123). I successivi rilevamenti di Eurostat (2010) mostrano come «ben il 56% del territorio europeo risulta classificato come prevalentemente rurale e oltre un quarto della popolazione dell'Unione risiede in tali regioni» (Pagliacci, 2013: 1). Pertanto, nei territori della dispersione insediativa ad alta discontinuità negli usi del suolo, lo spazio pubblico aperto, progressivamente eroso, va ripensato come luogo delle relazioni tra gli abitanti, di erogazione dei servizi e di regolazione del bilancio ecosistemico, nella consapevolezza che «la co-evoluzione delle aree rurali con quelle urbane sulla base di una strategia comune è dunque una condizione fondamentale per incoraggiare la competitività in un'economia globalizzata» (Sotte, 2013: 139).

Nei territori periurbani i principi di organizzazione urbana e quelli relativi alla produzione agricola devono sperimentare forme di convivenza secondo il principio della mutua utilità in grado di far agire azioni di ripristino e permanenza di servizi ecosistemici. Qui i temi compongono una estesa complessità di azioni pubbliche capace di attivare pratiche di recupero degli ambiti insediati, sostenendo l'introduzione di usi compatibili; aggiornare e adeguare alle nuove conoscenze le compatibilità di usi nei territori fragili; sostenere l'uso agricolo del suolo, in particolare il mosaico culturale per la sua funzione di salvaguardia e potenziamento delle risorse trofiche, così come i relitti di naturalità parzialmente preservati dalle proprietà demaniali in corrispondenza della rete delle acque: un programma performativo in grado di affrontare le aporie dei "suoli di riserva" o dell'autotutela delegata all'alto valore dei suoli a colture specializzate e di costruire opportunità per rigenerare le città mediante programmi funzionali in grado di massimizzare i benefici ecologico-ambientali, sociali ed economici per ampie fasce di fruitori.

⁸ Questi obiettivi sono parte del Piano sociale distrettuale.

Attribuzioni

La redazione dei § 1 e 4 è di Ottavia Aristone, la redazione dei § 2 e 3 è di Gianfranco Conti.

Riferimenti bibliografici

- Agostini S., Bertoni D. (a cura di, 2010), *Per un'altra campagna. Riflessioni e proposte sull'agricoltura periurbana*, Maggioli, Rimini.
- Eurostat (2010), "A revised urban-rural typology", in *Eurostat regional yearbook*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Fabietti V., Carbonara S. (a cura di, 2004), *Aree agricole e distretti rurali della Provincia di Chieti* (2004), INU, Urbanistica DOSSIER, no 65, maggio 2004, Roma.
- Farinelli F. (2000), "I caratteri originali del paesaggio abruzzese", in Costantini M., Felice C. (a cura di), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. L'Abruzzo*, Einaudi, Torino, p.123-153.
- Felice E. (2003), *Cassa per il Mezzogiorno. Il caso dell'Abruzzo*, Collana di studi Abruzzesi, Consiglio regionale dell'Abruzzo, Casa editrice Cerbone, Cardito.
- ISPRA (2009), *Gli habitat in Carta della Natura, Manuale e linee guida*, 49/2009.
- OECD (1994), *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*, OECD Publications and Information Centre, Parigi.
- Ortolani M. (1964), *Memoria illustrativa della Carta dell'uso del suolo degli Abruzzi e del Molise (fogli 13, 14 e 15 della Carta della utilizzazione del suolo d'Italia)*, C.N.R., Roma.
- Pagliacci F. (2013), *Il cambiamento della ruralità nell'unione europea. Tipologie, evoluzione e risposte alle politiche*, Tesi di Dottorato, Università di Bologna,
http://amsdottorato.unibo.it/6022/1/Pagliacci_Francesco_tesi.pdf.
- Rossi-Doria M. (2003), *Scritti sul Mezzogiorno*, L'ancora del mediterraneo, Napoli, p. 69-82.
- Sotte F. (2013), "Scenari evolutivi del concetto di ruralità", in *Proposte e ricerche*, no. 71, p.122-144.
- Summa A. (2009), "La percezione sociale del paesaggio: le mappe di comunità", in *Il progetto dell'urbanistica del paesaggio*, XII Conferenza nazionale Società degli Urbanisti (disponibile online).

Sitografia

- A revised urban-rural typology, disponibile su <http://ec.europa.eu/eurostat/>, sezione "Document"
Eurostat regional yearbook, 2010,
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5726181/KS-HA-10-001-15-EN.PDF/5499ee07-b61e-4615-9631-ed76e2a31f81?version=1.0>.
- Gli habitat in Carta della Natura, Manuale e linee guida, (2009) disponibile su *Isprambiente*, Pubblicazioni, Manuali e linee Guida,
http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/manuali-e-linee-guida/gli-habitat-in-carta-della-natura-schede-descrittive-degli-habitat-per-la-cartografia-alla-scala-1-50.000/leadImage/image_view_fullscreen.

Riconoscimenti

Si ringrazia Angela Cimini per avere messo a disposizione gli elaborati relativi ai primi risultati della ricerca "Forme, usi e potenzialità del periurbano nelle colline medioadriatiche". Si ringrazia, inoltre, Adriano De Ascentiis, direttore della Riserva Naturale Regionale Oasi WWF Calanchi di Atri, per i suggerimenti circa le *performance* attese e la tipizzazione dello spazio aperto collinare.

C.E.P. Barca.

Quel che resta della città pubblica

Elisabetta M. Bello

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: elisabettabello3@gmail.com

Abstract: A seguito delle trasformazioni sociali veicolate dalla profonda crisi economica in corso, molti quartieri di edilizia pubblica realizzati in Italia in epoca moderna, stanno manifestando problemi che necessitano nuove forme di azione istituzionale. Si tratta di problemi di ordine differente: manutenzione/riprogettazione, gestione/valorizzazione. Per quanto riguarda lo spazio, essi implicano questioni di riqualificazione di ambienti da adattare a nuovi usi, e questioni di tutela di manufatti ormai ascritti a patrimonio della "città pubblica del Moderno". Il contributo si propone di riflettere sulle condizioni di criticità in cui versa il quartiere della Barca nella città di Bologna i cui spazi risultano oggi inadeguati rispetto ai nuovi modi di abitare, e sono per lo più sottoutilizzati rispetto alle funzioni che hanno avuto in passato e che potrebbero ancora assolvere. A partire da questa ipotesi, il contributo osserva progetti e politiche in atto per la riqualificazione e la tutela degli spazi aperti e costruiti del quartiere, in nome del patrimonio che essi rappresentano, provando a comprendere come le differenti azioni si intreccino, e come incidano sul complesso di modificazioni condotte dagli abitanti. Il quartiere Barca è un contesto molto interessante ove osservare queste azioni, pubbliche e private, perché qui, gli alloggi, seppure in maggioranza riscattati, così come accaduto in altri quartieri di edilizia sociale, restano in gran numero di proprietà pubblica, mentre lo spazio aperto pubblico è in gran parte gestito da associazioni e cooperative, oltre che dalle pratiche di manutenzione condotte dagli abitanti. Entro questo quadro è interessante capire come poter intervenire nell'evoluzione, e nella valorizzazione, di un pezzo di città pubblica dove però l'intreccio tra azioni diverse genera attese ed esiti spesso inattesi.

Parole chiave: social housing, urban regeneration, public spaces.

1 | Nascita ed evoluzione del quartiere

Il quartiere della Barca a Bologna è nato dall'esperienza C.E.P¹ e INA-Casa verso la fine degli anni 50. Venne progettato, durante il secondo settennio del Piano Fanfani, da Giuseppe Vaccaro assieme ad un numeroso team di tecnici², a seguito di uno studio preventivo svolto sul contesto all'intorno, al fine di inserire il nuovo quartiere in maniera organica in quella parte di città, posta a sud ovest del capoluogo emiliano-romagnolo.

Rispetto ai 40.000 abitanti ipotizzati all'inizio, tra il 1961 e la metà degli anni 80 il quartiere realizzato come unità autosufficiente ha visto la riduzione degli abitanti insediati a 11.000, su una superficie di estensione pari a circa 43 ettari. Ciò che caratterizza la Barca è una bassa densità abitativa, ampi spazi verdi e una forte riconoscibilità a livello di disegno di suolo e urbano, unitamente a un'«eccezionale amenità» (Vaccaro, 1958: 184-186) paesaggistica. Il quartiere ha quindi un forte grado di riconoscibilità dato dall'unitarietà del disegno urbano e si inserisce in un ambito delimitato a ovest dal Fiume Reno mentre a nord e a est da viabilità urbana ed extraurbana a scorrimento veloce, rispettivamente viale Togliatti e Pertini che la collegano al centro città e all'Autostrada A14 Adriatica. Inoltre, è ben servito dal trasporto pubblico, così come nelle intenzioni ribadite dal PRG del 1985, in quanto è direttamente collegato al centro storico da diverse linee di trasporto, in particolar modo dalla linee 36 e 14 che lo mettono in connessione rispettivamente con la Stazione Centrale Ferroviaria, il principale Ospedale della città e i quartieri Due Madonne e Pilastro, sempre realizzati dall'INA-Casa posti più a est.

Il progetto del quartiere si sviluppa attorno ad un lunghissimo asse stradale incurvato, «che avrebbe dovuto segnare un limite all'espansione della città»(Bernabei, Gresleri, Zagnoni, 1984: 187), affiancato su

¹ L'acronimo sta per Coordinamento di Edilizia Popolare.

² Il complesso della Barca è nato ed è stato realizzato dal concorso di più progettisti (architetti e ingegneri) di cui Giuseppe Vaccaro è stato il coordinatore, nonché progettista del piano. La squadra faceva riferimento a più istituzioni: IACP di Bologna, INA-Casa, UNRRA-Casas, INCIS. Tra i coordinatori di ciascuna unità di progettazione si segnalano: Vitellozzi A., De Filla L., Santini F., Leorati A., Legnani A., Paniconi M., Gresleri G. Val la pena segnalare che lo stesso gruppo di progettisti si è occupato negli stessi anni della progettazione del quartiere Ponte Mammolo a Roma.

un lato e per circa 600 m da un edificio porticato, residenziale e commerciale (in linea con la tradizione bolognese) chiamato "Il Trenò": alto 3 piani ed eretto su doppie coppie di pilotis in cemento armato, che pare assumere il ruolo di spina dorsale dell'intera area.

Intorno a questo edificio l'edilizia residenziale si sviluppa seguendo un *concept* a scacchiera. Le tipologie presenti sono: edifici in linea di 2-3 piani fuori terra, a forma di H nella zona sud, sei edifici a barra di 9 piani, posti lungo la strada che collega la principale via interna del quartiere con la rete stradale esterna, e alcune edifici uni e bifamiliari posti nell'area nord del quartiere.

Il tessuto edilizio risulta costituito da elementi tipo che vengono ripetuti aggregandoli variamente, così come nelle preferenze e intenzioni di Vaccaro, secondo cui le case dovevano essere «distribuite secondo un criterio di composizione architettonica che, tenendo conto della prospettiva umana, permette[ss]e il godimento del ritmo ma evita[ss]e il fastidio della ripetizione non simultanea della stessa situazione»³. Le unità di vicinato progettate si aprono verso il paesaggio circostante che le attraversa in una sorta di continuità pressoché totale.

L'area della Barca è inoltre dotata di adeguati servizi come spazi verdi e parcheggi privati. A est del "Trenò" si sviluppa la parte destinata alle attrezzature pubbliche, in cui sono compresi: un centro civico, uffici, un cinema, un ristorante, una chiesa e un mercato con la sua relativa piazza. Attualmente si sono aggiunti un poliambulatorio e una moschea.

Per la progettazione del quartiere sono state seguite le disposizioni dimensionali suggerite dall'INA, ma l'organizzazione dell'intervento è avvenuta per appalti scorporati. La Barca, così come altri quartieri in quegli anni, non è stato concepito come un nucleo satellite vero e proprio ma come una parte di città con un autonomo funzionamento che alterna al costruito vaste aree verdi.

L'articolazione dello spazio aperto segue un disegno ben preciso. All'interno del comparto le aree a verde pubblico sono di modesta estensione e non sono molto sviluppate nel tessuto residenziale, ad esclusione del giardino "Giovanni XXIII" di circa 19.000 mq. Ai suoi margini il quartiere, invece, risulta circondato da spazi aperti di rilevanti dimensioni. Si va dal parco Fluviale, posto nella zona ovest lungo il fiume Reno, che costituisce una grandissima area pedonale e ciclabile, in quanto munito di appositi percorsi. Vi sono poi il parco del "Centro Sportivo Barca", il "parco degli artisti" e il giardino "Guido Horn d'Arturo" posti a ovest e a sud che superano nel complesso 120.000 mq. Vi sono quindi due tipologie prevalenti di spazio aperto: quelli a diretto servizio e possibilità d'uso dei residenti degli edifici e quelli più ampi posti all'intorno del quartiere destinati ad una potenziale fruizione più ampia in termini di bacino d'utenza.

2 | Condizioni odierne

Considerato il più importante intervento urbanistico, del secondo dopoguerra, nella periferia di Bologna, oggi il quartiere versa in condizioni di criticità a causa dell'obsolescenza dei manufatti e ai relativi margini fisici dovuti alla presenza di forti infrastrutture che segnano in alcuni punti una sorta di cesura con il territorio circostante.

Passeggiando nella Barca si riscontrano situazioni molto diverse sia relative ai manufatti architettonici, che agli spazi aperti di modeste dimensioni rispetto ai parchi che circondano l'intero comparto.

Alcuni edifici versano in condizioni di criticità profonda. Talune facciate presentano l'intonaco completamente scrostato e i mattoni risultano a vista; altri invece, probabilmente quelli con la maggioranza degli alloggi riscattati presentano delle facciate che fanno apparire gli edifici come di nuova costruzione. Qui, come nel quartiere Bellavista a Ivrea⁴, si incontra una frammentazione della proprietà degli alloggi tra pubblico e privato, quindi si ritrovano "condomini misti"⁵, così come problemi relativi agli spazi domestici come ad esempio tagli degli appartamenti inadeguati rispetto al numero dei componenti il nucleo familiare. In alcuni casi la situazione è opposta rispetto a Bellavista: molti abitanti in piccoli alloggi. Si incontra pure l'inefficienza energetica degli edifici: gli infissi non isolano e gli impianti di riscaldamento non sempre funzionano, anche se per queste problematiche sono stati sviluppati degli studi e messe appunto delle politiche di cui si parlerà nel paragrafo successivo.

³ Dagli scritti di Vaccaro.

⁴ Nel corso degli ultimi tre anni ho indagato diversi quartieri di edilizia pubblica appartenenti alla costellazione INA-Casa. Per un approfondimento sul caso di Bellavista si vedano: Bello E. M. (2014) e Bello E. M. (2015).

⁵ Con la locuzione "condominio misto" si intende una particolare situazione in cui si trovano oggi alcuni manufatti architettonici nelle città italiane dove coesiste un regime doppio di proprietà degli alloggi, sia pubblico ERP che privato. Il meccanismo di funzionamento per la gestione segue il regime dei condomini di proprietà, ossia le opere di manutenzione ordinaria e straordinaria vengono operate su scelte di maggioranza espresse in millesimi nelle riunioni condominiali.

Dei circa 2000 alloggi previsti nel progetto del 1959, ne sono stati realizzati 2029 di cui 745 risultano ancora in locazione mentre 1284 sono stati già alienati. Tra questi rispetto al totale del CEP, essendo il quartiere esito di un coordinamento progettuale di più enti, degli alloggi realizzati con i contributi INA-Casa ne risultano in locazione ancora 36 e 304 sono stati riscattati. Nel quartiere vi sono anche 37 locali a varia destinazione, 75 negozi, 88 posti auto e 499 autorimesse, tra queste 141 dell'INA-Casa di cui molte, in progetto, risultavano cantine e invece poi sono state accatastate come autorimesse. Il taglio degli appartamenti, come accade negli altri quartieri INA è relativamente grande, qui in particolare si aggira tra i 70 e i 90 mq in media. Molti degli edifici superiori a 3 piani, risultano senza ascensore. Nel quartiere la percentuale di edifici senza ascensori è compresa tra il 75 e l'85%⁶. Ciò comporta problemi di accessibilità e spostamento soprattutto per le fasce più deboli e vulnerabili della popolazione.

Passeggiando in alcune zone si notano inoltre anche alcune forme di appropriazione e ri-significazione di alcuni spazi al limite della legalità. Forse in parte scaturiti dalla sensazione di insicurezza percepita dai residenti a seguito di episodi di furti, microcriminalità e spaccio di sostanze stupefacenti verificatisi negli spazi del quartiere⁷. In particolar modo tre questioni colpiscono l'osservatore: l'utilizzo delle aree attraversabili create dalle strutture a pilotis come parcheggi privati, pur essendoci una certa dotazione di garage e una elevata disponibilità di aree di sosta lungo le carreggiate del quartiere, che si caratterizzano tra l'altro per una sezione stradale ampia. L'altra è la messa a dimora di recinzioni zincate, nelle immediate vicinanze dei vialetti di accesso alle unità abitative o addirittura sotto gli edifici in corrispondenza degli spazi originati dai pilotis. Infine la creazione di tettoie per autorimesse, in alcuni spazi a prato recintati. Quasi a dimostrazione di una ricerca di un livello di sicurezza maggiore, non fornito dalla morfologia del costruito del progetto originario; e che interrompe e si discosta completamente anche dall'idea di continuità tra spazio interno domestico ed esterno collettivo, così come per la separazione tra percorsi pedonali e carrabili, che era negli intenti di progettazione tipici del Movimento Moderno.

Si riscontra perciò una modificazione degli spazi aperti o attraversabili, veicolata da esigenze nuove e diverse, che segna uno scarto rispetto al progetto originario e dà origine un'apparente incertezza tra ciò che è pubblico e ciò che è privato, ciò che è collettivo o comune a pochi.

A causa della varietà di tipologie di spazi, di manufatti con stili architettonici diversi e materiali utilizzati per la realizzazione, oltreché alle diverse stazioni appaltanti che un tempo hanno dato origine al quartiere e soprattutto a queste nuove forme di uso degli spazi si fatica a riscontrare un progetto unitario a scala di quartiere, se non ad una visione prettamente zenitale.

Per quanto attiene gli spazi aperti a grana fine, in generale, il livello di cura è al minimo: alcune aree sono solo a prato, altre presentano alberature, ma purtroppo ci sono anche aree completamente incolte o con pavimentazione seriamente danneggiata, dove addirittura manca o è scarsa anche l'illuminazione. Le uniche aree interne al quartiere dove si nota una cura maggiore degli spazi aperti a verde sono alcuni giardini di pertinenza delle abitazioni e gli spazi aperti dei plessi scolastici. Altre aree che fanno eccezione, rispetto a questa situazione, sono quelle destinate alla piazza Giovanni XXIII e al parco annesso, e quelle ai centri sportivi che tuttavia risultano elementi ampi ma puntuali e al limite della marginalità della vita dei residenti.

La piazza Giovanni XXIII e il relativo parco, uno spazio aperto di prestigio, costituito da grandi alberature e spazi attrezzati con giochi per i bambini, rappresentano il cuore della zona Barca. Il centro sportivo della Barca rappresenta uno dei poli sportivi maggiori, per dimensioni ed offerta di attività, del territorio bolognese. Oltre alle attività sportive è sede di numerose attività socio-culturali che lo rendono un attrattore significativo. Tuttavia, nonostante due ingressi posti a nord e in corrispondenza del centro del "Treno", non risulta direttamente rapportato con la zona edificata e con l'area di piazza Giovanni XXIII. Questo genera una naturale propensione all'indifferenza da parte dei residenti. Il Giardino Horn, poiché non attrezzato, suscita uno scarso interesse, salvo per i proprietari di animali da compagnia.

Alcuni spazi progettati quali luoghi di aggregazione e socialità sono stati abbandonati e inutilizzati e sono segnati quindi una sorta di "ritiro" dallo spazio pubblico.

Se inizialmente, la popolazione del quartiere era composta in prevalenza da immigrati dalla provincia agricola bolognese e dalla regione o da immigrazione interna al Paese; e nel quartiere risiedevano circa 10.780 abitanti a fronte di una popolazione di Bologna che contava 444.872 unità⁸. Attualmente, la

⁶ Il dato è stato estrapolato da una ricerca condotta dal Comune di Bologna sul patrimonio abitativo privo di ascensore.

⁷ Diversi sono gli articoli apparsi sui quotidiani locali, che segnalano episodi che recano disagio della popolazione alla Barca.

⁸ Di questi circa il 54% era costituito da operai, mentre 11,5% da impiegati e dirigenti e il restante 34% da altre figure

popolazione nel quartiere Barca⁹ è pari a 21.069 unità, rispetto ai 386.663 totali della città, di cui il 53,82% sono femmine mentre il 46,18% sono maschi. Si nota quindi un incremento della popolazione interna al quartiere e un decremento nell'intera città. Nel tempo il quartiere ha subito un ricambio generazionale in cui si riscontra *in primis* un generale invecchiamento degli abitanti si parla di circa il 30,38% di ultra sessantacinquenni e di 37,95% di ultra cinquantenni, la quota di popolazione inferiore a 14 anni è pari al 12,12%, ma si riscontra anche la presenza di studenti universitari e di una certa quota di immigrati stranieri (2972 unità), che nel corso degli anni ha generato qualche disagio e sensazione di insicurezza o diffidenza tra i residenti¹⁰ ed è sfociato anche in alcuni episodi di razzismo ai danni di alcuni esercenti stranieri e in arresti per sospetta attività terroristica.

Sul fronte della composizione dei nuclei familiari la maggioranza risulta single 21%, seguono coniugi senza figli 9,7%, coniugi con un figlio 4,6% e famiglie monoparentali 4,1%. Nonostante alcuni episodi di razzismo e criminalità, la sua localizzazione periferica, rispetto al cuore di Bologna e le sue condizioni degli spazi sia aperti che edificati è tuttavia un quartiere potenzialmente appetibile per coppie giovani con reddito medio e anche per studenti universitari.

3 | Lavori in corso

Le criticità che caratterizzano la Barca sono molteplici, rispetto ad altri quartieri INA-Casa, ma bisogna sottolineare che molte azioni sono state messe in campo per ovviare ai problemi attuali.

Nel 2009, su committenza del Comune di Bologna e della Regione Emilia Romagna, sono stati sviluppati degli studi progettuali per la riqualificazione energetica, ambientale e sociale dal dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Ferrara. Vi è da sottolineare tuttavia che essendo patrimonio del Moderno, risulterebbe problematico un intervento di adeguamento dei fabbricati a livello energetico, con l'installazione di pannelli fotovoltaici ad esempio, se non operando all'interno degli edifici. Infatti, pur non essendo posti dei vincoli specifici della Sovrintendenza ai Beni Architettonici, verrebbero però modificate le architetture originarie. Questo però è un problema comune a tutti i quartieri di edilizia pubblica sorti in quell'epoca. Tuttavia è prevista una riqualificazione energetica, che vede il coinvolgimento dell'amministrazione comunale, dell'Acer¹¹, l'ENEL assieme a Hera, con la realizzazione di una nuova centrale di cogenerazione per il teleriscaldamento a nord-est di Bologna, che servirà anche il quartiere della Barca e consentirà la chiusura, peraltro già richiesta dai residenti nel 2006, della vecchia centrale Enel presente in questa zona che genera problemi di inquinamento elettromagnetico in un'area edificata.

Inoltre, sono state messe in atto alcune opere per la riqualificazione degli spazi aperti muovendo su due piani di azione principale: uno volto alla rigenerazione degli spazi minori e l'altro degli spazi aperti di più ampia estensione.

L'associazione "Il Paddock", in collaborazione con il quartiere, la Asl e il Comune di Bologna, ha provveduto alla bonifica di una parte del parco fluviale Reno. Qui frequentemente, data l'elevata vulnerabilità degli acquiferi, si verificano infatti allagamenti che coinvolgono cantine e piani interrati del vicino edificato. L'associazione ha realizzato una struttura all'interno del parco dove sono stati avviati programmi di ippoterapia per disabili e programmi di recupero per minori a rischio sociale, anche attraverso attività di giardinaggio o correlate alla manutenzione dell'ambiente.

Un'altra iniziativa denominata "Riprendiamo il Treno" ideata dalla Banca del Tempo Reno-Borgo e da Noa Architetti, risultata vincitrice di una call lanciata nella primavera del 2016 da Urban Center Bologna, Comune di Bologna ed Enel Sole, prevede un progetto di collaborazione civica della zona Barca per la micro-riqualificazione e l'animazione sociale nell'area dell'edificio noto come "il Treno". E mira a coinvolgere i residenti e i bambini delle scuole presenti nel quartiere, a partire da un generale riordino degli spazi aperti attraverso la pulizia, la semina di nuove specie arboree e la creazione di elementi di arredo urbano con materiali di riciclo, al fine di innescare gesti di cura di spazi comuni in futuro. Oltre a questa finalità il progetto aspira anche a favorire momenti di convivialità aumentando la coesione sociale che favorisca anche una verifica periodica delle criticità.

⁹ Oggi la zona della Barca identifica un'unità amministrativa e territoriale più ampia rispetto al quartiere originario progettato da Vaccaro. Infatti nel corso del tempo sono stati accorpati nell'unità amministrativa del quartiere Reno i quartieri: Barca, e Santa Viola. I dati elaborati sono stati rilevati disaggregati per la sola zona Barca a dicembre 2015 sulla rete Iperbole del Comune di Bologna.

¹⁰ Si veda a tal proposito una ricerca prodotta nella metà degli anni '90 "Quartiere Barca – Bologna. La Ricerca Barca sul razzismo, elaborata nell'ambito del progetto "Tutti nella stessa Barca".

¹¹ Ente gestore dell'edilizia pubblica a Bologna e dintorni

Altre azioni di coesione sociale e della riqualificazione degli spazi sono potate avanti dal Centro Rosa Marchi, che sviluppa varie attività e si pone come punto di socializzazione soprattutto per la popolazione più anziana. Il centro infatti gestisce in modo coordinato le aree destinate ad orti nel quartiere in maniera da favorire momenti di incontro e vita sociale e attività di auto-organizzazione delle persone anziane, che li abitano.

Infine dal punto di vista delle interazioni sociali tra privati e istituzioni pubbliche, il Comune di Bologna assieme ad Acer ha previsto l'introduzione di mediatori sociali, che girando periodicamente nel quartiere e interagendo direttamente con la popolazione si fanno carico di alcune istanze, inerenti le principali criticità degli alloggi pubblici, e le sottopongono, con una sorta di corsia preferenziale, alla pubblica amministrazione e all'ente gestore degli edifici, al fine di rispondere in maniera più rapida alle questioni poste dagli utenti.

4 | La decostruzione molecolare della città pubblica

Molti sono gli spazi che hanno subito una modificazione relativa agli usi rispetto alla funzioni per le quali erano stati progettati. Si è passati da una situazione di fruizione collettiva a una di fruizione da parte di piccoli o determinati gruppi.

Molte sono le azioni implementate dagli abitanti e dalle associazioni presenti nel quartiere. Alcune di queste sono condivise assieme alle istituzioni pubbliche e promosse anche attraverso bandi o concorsi di progettazione, altre implementate anche senza alcun tipo di autorizzazione.

Attualmente lo spazio del quartiere sembra costituito da tante cellule diverse, che talvolta interagiscono e talvolta no. Sembrano dare la sensazione di frammenti, appartenenti ad una vecchia costellazione unitaria, che oggi si giustappengono. In alcuni luoghi interni al quartiere, dove il privato ha inserito e aggiunto dei recinti si sono create delle enclaves, che sembrano funzionare come delle gated communities dei ceti medio-bassi. In altre aree, soprattutto composte da spazi aperti si è venuta a creare una sorta di condivisione¹² più blindata rispetto a quelle cui normalmente si è abituati.

Da questa variegata costellazione di fatti urbani, azioni e politiche sembra emergere con potenza il disfacimento della città pubblica, così come siamo abituati a intenderla. O perlomeno non è più intesa come pubblica in virtù di un disegno e un progetto urbanistico del passato, realizzato da istituzioni pubbliche. Attualmente la Barca è un quartiere quasi tutto pubblico; tuttavia, non è un quartiere completamente in mano al pubblico. Diversi spazi sono dati in gestione ad associazioni ed alcuni privati si sono appropriati di spazi pubblici o comunque collettivi in maniera più o meno temporanea. Il privato e l'associazionismo sembrano le forze in gioco che maggiormente modificano gli spazi del quartiere. Questa situazione denota un paradosso rispetto alla locuzione di città pubblica: il rapporto tra pubblico e privato è stato ribaltato. Sembra infatti che per certi versi il pubblico si sia ritratto mentre il privato si è fatto avanti. Attraverso pratiche di uso e appropriazione restrittive, più o meno consentite da atteggiamenti di *laissez faire*, di spazi di proprietà pubblica per conseguire interessi privati, si è assistito progressivamente ad uno smontaggio della città pubblica, ad un suo depotenziamento e ad una sua ricomposizione in frammenti, in molecole per motivi connessi al tempo stesso a nuovi usi, alla vivibilità e alla sicurezza degli abitanti.

In questa situazione come evitare la totale decostruzione? Difficile dirlo, forse la maggiore presenza di una regia pubblica che faccia da guida ai mutamenti d'uso e alle trasformazioni degli spazi ad uso pubblico e collettivo potrebbe essere in parte risolutiva.

Riferimenti bibliografici

- Bernabei G., Gresleri G., Zagnoni S. (1984), *Bologna moderna. 1860-1980*, Patron editore, Bologna.
- Bellavista, Ivrea”, in *Urbanistica Informazioni*, vol. 257 del 2014 sessione 4, pag. 29-32.
- Bello E. M. (2014), “Prove di riqualificazione di spazi pubblici in un quartiere residenziale pubblico.
- Bello E. M., “Maintaining the Modern neighborhood”, in C. Bianchetti – E. Cogato Lanza – A. Kercuku – A. Voghera – A. Sampieri (co-edited by) *Territories in Crisis*, Jovis Verlag Berlin 2015, pag. 263-273.
- Bianchetti C. (a cura di, 2014), *Territori della condivisione. Una nuova città*, Quodlibet, Macerata.
- Rossi A. (2011), *L'architettura della città*, Quodlibet, Macerata.
- Vaccaro G. (1958), “Bologna: quartiere coordinato della ‘Barca’”, in *Urbanistica* vol 24-25, pp. 184-186.

¹² Il riferimento qui è alle esperienze di condivisione raccontate nel volume Bianchetti C. (a cura di 2014).

Sitografia

Dati statistici della rete Iperbole del Comune di Bologna,

http://www.comune.bologna.it/iperbole/piancont/dati_statistici/Indici/Popolazione/index.htm.

Ricerca sul patrimonio abitativo privo di ascensore condotta dal Comune di Bologna,

www.comune.bologna.it/iperbole/piancont.

L'urbanistica delle competenze. Le ATER del Veneto e le ACER dell'Emilia Romagna alla prova dell'ERS

Alessandro Boldo

Università degli Studi di Ferrara
DEIT
Email: bolds@libero.it

Raffaella Freschi

Università I.U.A.V. di Venezia
PPPT - Pianificazione territoriale e politiche pubbliche del territorio
Email: raffaella.freschi@libero.it

Abstract

Le politiche abitative in Italia hanno sempre avuto carattere problematico, mai in pieno riconducibili a politiche di sostegno e promozione del welfare né a politiche economiche. Negli ultimi trent'anni la subalternità delle politiche abitative rispetto al mercato ha spesso ridotto il policy design al facile accesso al credito per la libera produzione edilizia, senza discriminazione di censo, impostazione strumentale nel trainare importanti settori economici nazionali. Ci si interroga non sul destino del patrimonio residenziale pubblico, ma sul modo in due Agenzie Pubbliche per la Casa, una Emiliana, l'altra veneta e una *onlus* gestiscono il patrimonio e vi interagiscono con rinnovate e non solo consolidate «competenze abitative». I nuovi stimoli dell'ERS non sempre sono sufficienti a questi enti strumentali per l'innovazione delle politiche o quantomeno sono in grado di affrontare la complessità della domanda territoriali e mitigare il disagio abitativo.

Parole chiave: housing, public policies, social exclusion/integration.

Premessa

A valle del D.M. 22 aprile 2008, il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, la nuova stagione delle politiche abitative sta faticando a ripagare le aspettative in termini di ricadute sociali sul territorio. Dal punto di vista delle politiche ha invece ricalibrato il ruolo e le argomentazioni (Elster, 2005) degli attori in gioco, configurando nuove prospettive per l'azione pubblica.

Ci siamo chiesti innanzitutto quale sia oggi il grado di resilienza del Pubblico di fronte a queste crescenti incertezze sociali, abbiamo cercato di non dare risposte, ma occasioni di riflessioni non esaustive, quanto esemplificative ricorrendo ad un esercizio qualitativo e comparativo tra due realtà regionali sull'abitare: quella veneta e quella emiliana. Obiettivo non è attribuire nuovamente e forzatamente valore al sistema di ERP come sommatoria di beni immobiliari da distribuire, quanto indagare le relazioni intersoggettive e i relativi effetti "variamente pubblici" che agiscono e interagiscono a partire dalla prospettiva delle competenze. Ad emergere non è semplicemente la conformazione di una nuova attorialità, ma un complesso sistema di attributi ricchi, articolati e diversificati che si costituiscono "in situazione", in maniera dialogica tra un contesto socio-economico e un lavoro che definiamo di "traduzione" da parte dei protagonisti di queste nuove politiche per l'abitare, pubblici-privati che siano. Centrale è quindi il modo con cui si fanno e si strutturano le nuove esperienze dell'abitare a partire dalla storia dell'ERP, il quale offre pertanto "discorsi" utili per allenare (*à la* Foucault) le Agenzie per la Casa ad evolvere oltre la consolidata e arrugginita funzione strumentale. Nel presente lavoro (seppur in forma ampiamente ridotta, rispetto al materiale di partenza) l'abitare delle competenze descrive non i beni, gli attori pubblici/privati e le relative capacità prese singolarmente o sommate tra loro, ma il "significato" che l'abitare assume nei giochi delle relative attorialità.

1 | Veneto ed Emilia, Treviso e Ferrara

Nel 2014 il disagio economico ha coinvolto 1,7 milioni di nuclei familiari in affitto al di fuori del sistema ERP, in cui l'incidenza del canone di locazione sul reddito familiare è superiore al 30%, con «concreto rischio di scivolamento verso forme di morosità e di possibile marginalizzazione sociale» (ISTAT 2014, Nomisma-FederCasa 2015); la distribuzione della sofferenza abitativa è territorialmente omogenea, con picchi nelle aree metropolitane, ma con evidenze di disagio significative nei centri medio-piccoli.

La modifica dei nuclei familiari, l'impoverimento del ceto medio, la parcellizzazione del lavoro, l'invecchiamento generalizzato, sono solo alcuni fattori che fanno drammaticamente emergere un numero considerevole di famiglie in povertà relativa ed assoluta (ISTAT, 2014). A questi fattori sociali l'offerta di alloggi ERP, mai rinnovata nel tempo e oggi troppo rigida anche per le giovani coppie, non si è mai adeguata. L'orientamento della politica italiana ha invece sempre più guardato alla proprietà, marginalizzando l'offerta della locazione, aggravando l'indebitamento delle famiglie¹ e in definitiva aumentando la platea degli esclusi (Bronzini, 2015).

In Veneto e in misura attenuata in Emilia Romagna, l'investimento sulla proprietà immobiliare era, fino a qualche anno fa, fattore consolidato per attestare redditi, *welfare* e bisogni delle famiglie. Il Pubblico ha indirettamente sostenuto il *frame* privatistico lasciando la titolarità del welfare abitativo al libero mercato sorretto dall'agevole accesso al credito, garantendo solo «l'esecuzione di contratti liberamente consentiti, senza creare nuovi diritti ex nihilo» (Dardot, 2009; Laval, 144), fornendo timidi e infruttuosi segnali anticongiunturali o di sostegno.

Veneto e Emilia Romagna, Treviso e Ferrara sono due contesti territoriali qualitativamente non molto differenti e con un analogo "contesto" di supporto al sistema abitativo. I problemi sono comuni sebbene differenti i sistemi economici, debole e convergente sul capoluogo quello ferrarese, diffuso e internazionalizzato, seppur in rallentamento quello trevigiano.

Negli ultimi anni la contrazione della domanda abitativa in proprietà e la debolezza dell'affitto ha smascherato non solo la contrazione, ma anche il deterioramento del sistema del credito locale (istituti tra i più esposti in Italia) che detenevano gran parte della ricchezza lorda delle famiglie. L'incidenza della rata del mutuo per l'acquisto di una casa o la locazione rispetto il reddito delle famiglie sono tra le più alte d'Italia assieme a Lombardia e Toscana (Banca d'Italia, 2013). Solo recentemente il capitale erogato dagli istituti di credito, pari a circa 2 mld di € nel 2015, è tornato a crescere, aumentando le richieste d'indebitamento delle famiglie per l'acquisto di una casa, in termini assoluti solo inferiore a quello di Lombardia e Lazio (rispettivamente 6 mld di € e 3,3 mld di €). La rata mensile di un mutuo è nel 2015 pari a 554 € in Veneto e 570 € in Emilia Romagna (OMI, 2015), una delle ragioni (deboli) ma sufficiente (quantomeno dalle interviste raccolte), per cui si è indotti ancora investire sul welfare di proprietà, che non sull'affitto.

La locazione è caratterizzata da una domanda ancora debole, da un'offerta in crescita per via della giacenza di stock abitativo invenduto ma rigida, con una composizione di giovani in uscita dal nucleo familiare o giovani coppie e una tipologia di appartamenti di piccole dimensioni a 500 € al mese.

L'equilibrio tra popolazione attiva e non-attiva sembra inoltre essersi rotto, con evidenti conseguenze sui sistemi di welfare, inducendo la necessità di potenziare già ora il tessuto sociale per affrontare l'invecchiamento generalizzato della popolazione e per sostenere la produttività dei nuclei attivi.

In entrambe le Province, le Agenzie Pubbliche per la Casa condividono non solo queste condizioni esogene critiche, ma anche determinanti interne: morosità, difficoltà legata all'esiguità delle risorse finanziarie, gestione di un ingente e vetusto patrimonio che richiede adeguamenti strutturali, impiantistici e di riqualificazione.

2 | Il caso emiliano: l'ACER di Ferrara e lo sviluppo delle competenze

L'ACER Emilia Romagna è un ente pubblico economico, di livello regionale con l'obbligo del pareggio di bilancio, gode di autonomia gestionale e ha una ramificazione provinciale: la titolarità delle ACER secondo la l.r. 24/2001 è conferita alla Provincia e ai Comuni, i quali la esercitano nell'ambito della Conferenza degli Enti.

In Emilia-Romagna il 27% della domanda abitativa è costituita da locazioni, il patrimonio ERP comprende 55.000 alloggi, il 97% proprietà dei comuni, quelle occupate sono 51mila (92% del totale) in cui vivono 120mila persone, delle quali 87mila (73%) italiane. I nuclei familiari composti da una o più

¹ La ricchezza lorda reale delle famiglie è per il 60% riversata sulla proprietà immobiliare (Banca d'Italia, 2013).

persone in lista di attesa per l'assegnazione di un alloggio ERP sono 35.000 e ogni anno sono assegnati meno di 3.000 appartamenti.

L'ACER gestisce in convenzione il patrimonio dei comuni che la L.R.24/2001 ha loro affidato: 1.061 fabbricati residenziali per complessivi 6.703 alloggi (il 12% dello stock regionale) di cui 3.415 nel comune di Ferrara e i restanti diffusi nei comuni della provincia. La dotazione media nel comune di Ferrara è 1 alloggio ERP su 5,8 in affitto, mentre vi è 1 alloggio ERP ogni 15,6 nuclei familiari. Le quote dell'ente sono così ripartite: il 33% è in mano al comune di Ferrara, 20% provincia di Ferrara, il rimanente diviso per i singoli comuni della provincia. «Nella pratica siamo tuttavia un soggetto ibrido», sostiene il direttore, «pubblica amministrazione quando gestiamo i finanziamenti regionali, comunali o statali, ma anche soggetto che si propone di svolgere servizi misti, anche ai privati: progettazioni, analisi della domanda, servizi territoriali, ...» (intervista, 2016). Il contesto ferrarese non è esente da criticità: ad incidere sulle preoccupazioni del direttore è soprattutto la morosità. Gran parte del bilancio si basa infatti sui canoni di locazione e un tasso di morosità consolidata intorno al 4% incide in maniera rilevante sui documenti di programmazione dell'ente. L'ACER ha pertanto deciso di avviare così un'attività di monitoraggio sui 6.750 alloggi in dotazione, facendo emergere la fragilità sociale ed economica del nucleo familiare assegnatario e accompagnandolo, quando possibile, a una corretta gestione del risparmio. Come quasi tutte le Agenzie regionali per la casa, anche l'ACER Ferrara denuncia una rigidità della sua offerta effetto di una scarsa rotazione verso chi realmente è in forte vulnerabilità abitativa. Eppure la domanda è in sensibile aumento: Dal 2011 al 2015 la domanda di un alloggio gestito dall'ACER in 26 comuni della provincia di Ferrara è cresciuta da 3.550 (10% dei nuclei familiari²) a 4.033 concorrenti (+12%), nello stesso trend temporale e nel solo comune di Ferrara l'aumento è del 21%, da 1.968 a 2.490 domande. Il ricorso all'alienazione dei beni al fine di aumentare le risorse finanziarie dell'ente è subordinata ad alcune condizioni di contesto: richiesta dell'inquilino, il comune è concorde, l'alloggio si trova in una palazzina di diversi proprietari. ACER è oggi soggetto poliedrico a servizio del territorio e rivolge un'offerta prima di tutto immateriale solo in secondo tempo di natura edilizia. Per il direttore dell'ACER il valore aggiunto di qualsiasi intervento si misura rispetto al grado di qualità e attrattività ed è collocato sempre all'interno di una dimensione urbana e di servizi da mantenere, implementare, dotare. L'ACER svolge quindi una complessa attività urbana: che si diversifica in:

1. servizi gestionali integrativi ai comuni per la formazione delle graduatorie degli alloggi ERP ai servizi sociali;
2. produce servizi di supporto alla persona e al territorio: colmando le carenze strumentali, di organico, di progettazione degli enti locali;
3. integrazione di risorse umane: distribuisce info-point in 7 comuni della Provincia, per sostenere tanto il capoluogo quanto i territori dei comuni polo;
4. gestione di un Fondo Sociale per l'Affitto, gestioni condominiali e un ufficio di progettazione. In 15 anni di finanziamento della L.R.24/01 sono stati realizzati 80 mln di € di lavori, per la riqualificazione, per la costruzione di nuovi alloggi e per la gestione di servizi urbani assieme a 8 mln di spese tecniche re-investite nelle manutenzioni;
5. investimenti in ERS a garanzia della sostenibilità a fini manutentivi del patrimonio ERP avviando politiche urbane di recupero e riqualificazione. Con gli interventi di via Bologna o del quartiere Barco a Ferrara all'aumento degli alloggi ERP è corrisposta una dotazione di servizi complementari di carattere scolastico e inclusivo;
6. prove di innovazione e dinamiche di partenariato: sull'esempio dell'ACER Ravenna recentemente si è iniziato a confrontarsi su processi di «Abitare condiviso» (Costa, 2016) coinvolgendo altri attori del territorio (ASP e comune). Con l'Università di Ferrara, ACER e comune hanno avviato un percorso per "Città attiva" al fine di favorire pratiche di condivisione e di uso condiviso di spazi pubblici e di conoscenza tra nuclei socialmente diversi ai fini di un riequilibrio abitativo.

2.1 | Da Azienda Casa ad Azienda di Servizi

In ER, le stime delle ACER danno 300.000 alloggi sfitti su un monte alloggi totale 1.667.000: l'intermediazione sull'invenduto diviene strategico per l'ACER Ferrara a condizione che si abbassino le pretese speculative del mercato privato. A Ferrara le stime parlano di una forbice da 3.000 a 5.000 alloggi vuoti, beni dei fatto "in attesa", o che continua a preferire quote importanti di mercato nero, mentre il

² I nuclei familiari in provincia di Ferrara sono 38.463 (ISTAT, 2011).

numero delle famiglie in disagio abitativo è pari a 10.940 nuclei familiari, il 55,6% del totale delle locazioni in città. Secondo l'indagine commissionata da ACER (Nomisma, 2013); sono nuclei in cui la locazione incide oltre del 30% del proprio reddito netto: inevitabile l'aumento della domanda di ERS, non corrisposta da un'offerta adeguata e che nemmeno i fondi etici vogliono tamponare.

Contestualmente alla crisi del mercato edile e per sopperire a queste criticità le ACER ER hanno avviato l'Agenzia Pubblica per l'Affitto sfruttando il sottoutilizzo del prodotto immobiliare. In concertazione con i comuni della provincia di Ferrara si è valutato nell'Agenzia Pubblica dell'Affitto un dispositivo per mitigare il fallimento del mercato e ri-orientare la giacenza immobiliare sulla locazione. L'Agenzia Pubblica per l'Affitto è una sfida riuscita: l'ACER sfruttando la crisi del mercato, conduce le ricerche di mercato, cura l'intermediazione a canone concordato (e non calmierato come nel SH) si costituisce ente d'intermediazione e oggi gestisce circa 250 alloggi privati in tutta la provincia. La Regione elargisce i finanziamenti all'ACER con cui l'ente costituisce delle fidejussioni a garanzia dei danni che l'inquilino può arrecare all'immobile del privato. A fronte di garanzie offerte dal soggetto pubblico, il privato si accontenta di una riduzione del canone del 15%-30% sugli standard ERS e l'ACER entra nel mercato con la propria competenza gestionale.

La Regione avviando queste iniziative, attiva, responsabilizza e carica di progettualità una parte importante di Pubblica Amministrazione. Gli enti intermedi si svincolano così da un ruolo di "transizione amministrativa e finanziaria" e si costituiscono attori di riferimento nelle politiche del territorio. La caratterizzazione della sperimentazione e la differenziazione del prodotto fa sì che il Pubblico sia visto come il soggetto ancora titolare di innovazione sull'abitare.

Sfruttando le possibilità conferite dalla L.R.24/01, la strategia è far evolvere le Aziende per la Casa, in Aziende dei Servizi per l'Abitare: alloggi e servizi devono stare in una relazione di complementarità con la negoziazione degli interessi, nella scoperta di nuovi network e costruire sull'abitare nuovi giochi di reciprocità. Di fronte a questa sfida il sistema ERS trova un quadro di senso quale opportunità per definire nuove articolazioni organizzate attorno i problemi dell'abitare e soprattutto per garantire quel patrimonio finanziario fondamentale per avviare la manutenzione degli alloggi ERP. Questo processo sta in piedi per un portafoglio beni ingente (ma non enorme) di ERP dell'ACER Ferrara.

Interrogato sui fondi etici, il direttore denuncia un non motivato entusiasmo generale in quanto palese è la discrezionalità della loro offerta legata ai loro investimenti e alle future redditività, piuttosto che alla soluzione del disagio abitativo. Sul territorio provinciale ad esempio, dove la domanda è forte e l'offerta di ERS scarsa, si creano enormi vuoti che i fondi etici non vogliono tamponare. Le ACER, nel porsi il problema, si rendono disponibili a surrogare quell'offerta discrezionale in una prospettiva di SH diffuso: Cento, Argenta o Copparo sono comuni della provincia dove la criticità abitativa non manca, ma dove gli interventi di "SH tradizionale" non arriveranno mai, in quanto a mancare è la redditività degli investimenti sul modello Cassa Depositi e Prestiti. Per il direttore in ER il SH lo faceva nel passato la cooperazione, oggi il SH comincia ad arricchire le strategie dell'ente: in quanto non è solo questione di gestione di patrimonio pubblico, ma di diversificazione dell'offerta. Nel tralasciare importanti progetti ancora giacenti, come la riqualificazione di Palazzo degli Specchi, si può affermare che l'ACER Ferrara ha assunto un ruolo strategico per il territorio: promuove politiche strategiche sull'abitare diffuse sul territorio provinciale, cerca di validare un modello di centralità sociale a partire dall'abitare per ridurre i margini di incertezza. Lavora in previsione e in monitoraggio, costruisce analisi territoriali, fa sportello nei comuni della provincia per conoscere l'evoluzione della domanda, coinvolge enti di ricerca e attività esplorative sui contesti simili e affini in Europa, crea flussi preferenziali e collaborativi con l'Università di Ferrara e le fondazioni del territorio.

In tutto ciò la storia dell'ente e il patrimonio che gestisce non è più qualcosa che deve essere garantita da dispositivi e regolazioni deontiche, ma assume i connotati dell'impronta: una sperimentazione aperta «produce relazioni materiali che danno luogo a un oggetto concreto [...] che investono tutto un insieme di relazioni astratte»(Didi-Huberman, 2009). L'abitare in ER si configura così terreno per un'economia urbana delle competenze in cui ad emergere non sono più le funzionalizzazioni dei ruoli, ma la specificità delle situazioni e soluzioni ai problemi, la natura diversificata delle sperimentazioni, un ruolo del Pubblico non impositivo o razional-burocratico, quanto vettore per la soluzione collettiva dei problemi, in aderenza alle sollecitazioni dei territori.

3 | L'ATER Treviso: la contrazione del Pubblico

«In Veneto abbiamo una sola offerta, che sia una casa vecchia degli anni '60 di 80 mq con caldaia in comune o un appartamento in classe A, sempre 500 € di affitto sono. In questo modo il mercato paga di

più ciò che vale di meno e a non remunerare adeguatamente ciò che vale di più, l'offerta è tutta tarata sulla capacità media della solvibilità dell'affittuario» (Intervista, 2016).

«Che vuoi che ti dica? In Veneto il vero SH lo fa il mercato immobiliare collassato, che ne dica l'Osservatorio Immobiliare. Chi vuoi che oggi investa in un territorio saturo di patrimonio scadente e in prossimo abbandono? Il vero problema è la completa abdicazione del problema casa da parte della Regione Veneto negli ultimi 20 anni» (ibidem).

3.1 | Riformismo accentratore e vincolo locale

Le ATER del Veneto detengono un patrimonio immobiliare di circa 36mila alloggi, l'ATER Treviso, ente pubblico economico, ne possiede 6mila di cui 4.900 in proprietà. Il rapporto è 1 alloggio ERP ogni 41,5 nuclei familiari, rispetto al 1/15,6 dell'ACER Ferrara.

Le ATER sono oggi "commissariate" dalla Regione, senza consiglio d'amministrazione e soprattutto senza (o quasi) capacità decisionale e di spesa esautorando di fatto gli enti strumentali del loro rapporto con il territorio assieme alle risposte sociali.

L'accentramento finanziario e decisionale dei servizi in capo alla direzione regionale, descrive una situazione opposta dal servizio abitativo diffuso delle ACER, nemmeno adeguata al modello lombardo orientato al sistema di preferenze del privato; a prevalere è piuttosto un sistema pubblico che abdica in responsabilità senza ridiscutere i limiti o i nuovi contorni della propria azione.

All'accentramento delle funzioni strumentali corrispondono quei vincoli a scala locale, dovuti alla gestione ambigua delle funzioni di ATER, dove gli alloggi in proprietà ATER sono offerti a canone sociale secondo la L.R.10/96 o calmierato, aggiornato su base ISTAT, ma la competenza nell'assegnazione rimane formalmente in carico ai Comuni. Quest'ultimi potrebbero avvalersi di ATER per costituire la graduatoria — esattamente come nel caso emiliano — ma pochi sono quelli che si convenzionano, preferendo costituire una personale graduatoria, probabilmente dettata dalla gestione del consenso locale.

Lo status di emergenza abitativa è convalidato semplicemente sulla base imponibile fiscale, a differenza di ACER dove vige l'ISEE, «una condizione di iniquità abitativa, condizioni di preistoria sociale» (Intervista, 2016).

Il disagio si manifesta in ATER Treviso anche per l'aumento della morosità, circa il 13%, quasi il doppio rispetto le altre ATER del Veneto (7%), e delle procedure di sfratto. «Agli uffici arrivano pratiche con 20mila € di morosità da gestire, il cui recupero è impossibile, senza un monitoraggio e una gestione che controlli la solvibilità della domanda e l'accompagni (...) se ATER fa il provvedimento sulla decadenza dell'assegnazione, sono i comuni che devono renderlo esecutivo, ma questo non avviene. È un danno erariale» (Intervista, 2016). L'abbandono della politica regionale per l'abitare è oggi evidente. «Fino a metà anni '90 vi erano ancora investimenti pubblici, da allora assistiamo a 15 anni senza stanziamenti adeguati a sostegno dell'affitto (...) vi era una lungimiranza politica, l'offerta diversificava il contratto e la concessione del bene. Oggi non c'è più alcuna progettualità» (Intervista, 2016).

Evidente è lo scollamento, il *misfit*, tra un accentramento amministrativo-decisionale e le domande sociali, in un territorio diffuso come quello trevigiano di carattere policentrico. Alle politiche pubbliche si sostituisce così il crollo del mercato immobiliare con i relativi valori di locazione.

3.2 | La rincorsa al mercato: il piano straordinario della Casa

Con deliberazione n. 2752 del 24 dicembre 2012 la giunta regionale del Veneto ha approvato il piano straordinario di vendita agli assegnatari degli alloggi ERP di proprietà delle ATER Veneto, così come stabilito all'articolo 6 della L.R. 7/2011. Il piano straordinario di vendita di durata quinquennale riguarda complessivamente oltre 22mila alloggi ATER, costruiti prima del 1991, secondo un modello per cui le alienazioni dovranno essere legate ai re-investimenti nel settore per avviare programmi di nuove costruzioni idonee a sostenere un'offerta socialmente dinamica, la ristrutturazione e quindi la valorizzazione del patrimonio residuo ottemperando le indicazioni comunitarie per il periodo 2014-2020 per l'efficienza energetica degli edifici pubblici (tra cui gli alloggi sociali).

In sintesi questo è il Piano strategico delle politiche per la casa del Veneto: in un periodo in cui il FMI pone attenzione sulla stagnazione dell'economia italiana per i prossimi vent'anni con contrazione di produttività e del credito, prodotto nazionale e capacità di spesa delle famiglie, sembra quantomeno insensato legare un piano straordinario della casa alla vendita di alloggi poco appetibili in base a un'offerta di bassa qualità e una domanda incerta. Oggi il piano vendite avanzato dall'ex assessore Giorgetti, è un fallimento (annunciato), nella sola ATER Treviso le cessioni sono state 66 su 2.317 potenziali alloggi, 3% scarso. Nell'alienazione, le ATER riducono indirettamente il loro ruolo di sostegno sociale ricercando la

solvibilità dei cittadini su un mercato interno, esternalizzando sull'acquirente la bassa qualità dei beni detenuti.

Le difficoltà esogene legate a un incerto panorama economico si sommano a quelle endogene dove l'acquisizione di un bene deve fare i conti con la vetustà (più di 25 anni) e con necessari adeguamenti tecnologici e interventi manutentivi, con una gestione spesso in multiproprietà, nonché con la dislocazione dei beni stessi in aree provinciali, distanti dai centri, oggi poco appetibili per i nuovi nuclei familiari.

In ATER a differenza di ACER si parla procedure, di strutture burocratiche, mai di progettazione e di problemi abitativi.

4 | Conclusioni: auto-apprendimento e allenamento organizzativo

Il patrimonio ERP dell'ACER Emilia Romagna, come quello ATER, è un patrimonio di beni esposti al degrado: il degrado di questi beni è quindi un effetto, una variabile dipendente dei processi istituzionali, così come li abbiamo conosciuti? Riteniamo invece che gli enti strumentali debbano tutelare l'ERP, ma slegandosi dalla mera dipendenza funzionale dal patrimonio ERP stesso. L'ERP, nonostante questi detrattori, rappresenta oggi un'impronta (Didi-Huberman, 2009), una concatenazione operativa (ibidem), un sistema vincolo-opportunità, per avviare politiche sociali complesse.

Per ovviare a una (nuova?) tragedia dei beni riteniamo ci si debba affidare anche a un processo di arricchimento di competenze e dei soggetti interagenti, capaci di sfruttare margini operazionali derivati dalle esternalità dei processi di metropolizzazione in corso su territori di fatto non metropolitani.

A Padova dalla convergenza di 3 realtà associative diversificate nasce il consorzio Co.R.Te.: la cooperativa Città Solare, offre opportunità di lavoro a persone in difficoltà economica, la cooperativa Nuovo Villaggio offre soluzioni temporanee a persone impossibilitate a soddisfare i bisogni abitativi, e Fondazione La Casa Onlus è titolare di 100 alloggi e responsabile della gestione di 400.

Il consorzio svolge servizi di *advocacy*, amministrativi, finanziari, di progettazione e di comunicazione, combina strutture ricettive a basso costo per studenti e lavoratori, svolge analisi della domanda e fornisce servizi di consulenza agli enti locali, soprattutto in quei contesti rilevanti ma abbandonati tanto dal mercato, che dallo stato. La centralità del modello sociale denota una natura assistenziale e solidaristica (nel solco della storia associativa) per ridurre la vulnerabilità abitativa sia verso i cittadini italiani e stranieri in situazioni di povertà assoluta, emarginazione o esclusione sociale, ma nell'ottica della complementarità e dello sviluppo del consorzio vuole affrontare una sfida integrativa, la *capability* dei "soggetti fragili" al fine di renderli nuovamente capaci di ideare e perseguire efficacemente obiettivi personali e di fattivo inserimento sociale.

Il consorzio svolge quindi attività integrative e non meramente strumentali all'abitare: pratica un prezzo di accoglienza del 48% inferiore ai canoni di mercato, in poco più di un anno ha reinserito nel mondo del lavoro 100 persone provenienti da 20 nazionalità diverse, ha definito un'agenzia di intermediazione sociale all'abitare e per la promozione dell'autonomia, dell'integrazione e dell'inserimento lavorativo.

L'esperienza del consorzio è dinamica e poliedrica, orizzontale e verticale assieme nella dimensione istituzionale e organizzativa non solo regionale. Nel mutare continuamente di scala e in processo, la *partnership* prende forma con autorevoli interlocutori dell'imprenditoria veneta, con le università ferrarese e padovana, con la regione Veneto, è *advisor* sociale per il Fondo Etico Veneto Casa. Le relazioni orizzontali densificano un *network* tutt'altro che locale: Fondazione Casa Amica di Bergamo, Cooperativa La Cordata di Milano, il Consorzio KAIROS a Torino, ecc. sono realtà affini di apprendimento reciproco che stanno evolvendo da una funzione assistenzialista ad una imprenditorialità sociale e civile nel mondo dei servizi territoriali.

Nel vuoto delle politiche regionali, il consorzio Co.R.Tesa lavorare come soggetto attivo, evolvendo dalla natura volontaristica e assistenzialista dei tre soggetti fondatori. Il significato della propria azione si arricchisce grazie a processi di allenamento e auto-apprendimento, riflessività ed evoluzione al punto che oggi è il Pubblico a "girargli attorno" permettendo al consorzio di inserirsi nell'asimmetria tra domanda sociale e offerta istituzionale. Nell'arricchire le policy di nuova imprenditorialità sociale, la cui razionalità non risiede nella funzione strumentale o nel contratto di locazione di ATER, né nella dimensione socio-assistenzialista delle onlus, lo sviluppo di una nuova economia delle competenze è direttamente dipendente dalla capacità di iniziativa, che negli ultimi anni ha assunto sempre più centralità nell'organizzazione della società, mettendo in luce l'autonomia del soggetto assieme alla propria efficacia operativa sul contesto territoriale non metropolitano diffuso veneto (Contessini, 2016).

Questa esperienza dimostra che l'*agency* dei soggetti si attiva anche perché cogente rispetto la carenza di supporti istituzionali esterni (Boltanski & Chiappello, 1999); nelle ATER all'opposto questa capacità è

piegata solo sul patrimonio, non esercita alcun ruolo né sociale di supporto, né economico di sostegno e rilancio; non è attenta alla diversificazione della domanda sociale, all'evoluzione del tessuto socio-economico e finanziario. Un quadro che si adatta perfettamente alle sottaciute strategie della Regione Veneto in materia di welfare, tutto ripiegato (abbandonato) sulla dimensione familista e (in un secondo tempo) privatista rendendo perfino inutile la funzione strumentale dell'ente, di fatto fine a se stessa. Come in ACER, in Co.R.Tesi investe in urbanità attivando processi di espansione e di differenziazione più che di contrazione, di autodeterminazione. Ci si appropria di nuove risorse per l'apprendimento, ricavando opportunità e utilità da settori variamente pubblici o privati in abbandono e caricandoli di senso. Rimane valida in questa dinamica la definizione di Tockqueville delle associazioni come "scuola di democrazia". Si è cercato di mostrare come gli esiti dell'abitare pubblico non siano oggi facilmente orientabili, quantomeno mai definibili dalla natura del soggetto erogatore. Se a preoccupare è il senso di precarietà che minaccia le tradizionali istituzioni dell'abitare, l'incertezza lascia altresì ampio margine alla sperimentazione e alla messa in uso di rinnovate miscele organizzative. Sfruttando le "oscillazioni" di Hirschman, in maniera alternata, voce e critica, beni e servizi, ambienti metropolitani e campagna urbanizzata, sono condizioni per un ambiente-opportunità per rinnovati e nuovi attori interagenti. L'abitare si carica di un significato che non denota più caratteristica "lineare", a cascata, come nelle gloriose politiche per la casa, gli attributi e le competenze sviluppate dagli attori protagonisti di queste oscillazioni definiscono nuovi processi sull'abitare in modo "circolare" coinvolgendo contestualmente gli erogatori delle politiche, i destinatari diretti (*target group* che socializzano l'innovazione) con ricadute indirette (territori).

Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia (2013) *L'indebitamento e la vulnerabilità finanziaria delle famiglie nelle regioni italiane*; Numero 163 – Giugno 2013.
- Banca d'Italia (2015) *Mercato immobiliare, imprese della filiera e credito: una valutazione degli effetti della lunga recessione*. Banca d'Italia, Occasionalpaper n.263, in:
<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2015-0263/>
- Bronzini, M. (2015) *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*. Carocci Editore, Roma.
- Bruni L., Zamagni S. (2004) *Economia Civile*. Il Mulino, Bologna.
- Caudo, G. (2010) *Social housing all'italiana*. Il Giornale dell'Architettura n.86 (9) luglio-agosto, Allemandi, Torino.
- Contessini, S. (2016) *La filosofia nelle organizzazioni*. Carocci Faber, Roma.
- Costa, G. (2015). *I programmi organizzati di coabitazione intergenerazionale, aspetti comparati*. Territorio.
- Dardot P., Laval P. (2013) *La nuova ragione del mondo*. Derive Approdi, Roma.
- Didi-Huberman, G. (2009) *La somiglianza per contatto*. Bollati Boringhieri, Torino.
- Donolo, C.(a cura di) (2006) *Il futuro delle politiche pubbliche*. Bruno Mondadori Editore, Milano.
- Elster, J. (2005) *Argomentare e negoziare*, Bruno Mondadori, Milano.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- NOMISMA – Società di Studi Economico S.p.A. (2013), *Stima della domanda potenziale di alloggi sociali a Ferrara ed orientamenti urbani per il recupero del «Palazzo degli specchi»*, Report commissionato dall'ACER Ferrara. Documento messo a disposizione dall'ACER di Ferrara;
- Pressman J., Wildavsky A., (1984) *Implementation*, University of California Press, Berkeley.
- Simon, H. A. (1976) *From Substantive to Procedural Rationality*. In: Latsis S. J. (ed.). *Methods and Appraisal in Economics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp 129-148.

Sitografia

- Cassa Depositi e Prestiti, (CDP, 2014) *Social Housing. Il mercato immobiliare in Italia: focus sull'edilizia sociale*. Report Monografico 03, in:
http://www.cassadp.it/static/upload/rep/report-monografico_social-housing.pdf.
- ISTAT, (2014) *La povertà in Italia*. Statistiche Report, 14 Luglio 2014, in:
<http://www.istat.it/it/archivio/128371>.
- Osservatorio Immobiliare, (2014) *Rapporti immobiliari residenziali*, in:
<http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Documentazione/omi/Pubblicazioni/Rapporti+immobiliari+residenziali/>.

Mobili e immobili, tra costruzione di comunità e abitare leggero. Interrogativi e questioni sul disegno delle politiche abitative

Massimo Bricocoli

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: massimo.bricocoli@polimi.it

Abstract

Che l'abitazione sia da intendersi come un bene il cui valore consiste essenzialmente nel suo utilizzo per soddisfare un bisogno primario ("un tetto sulla testa") anziché come un bene strumentale in cui sia in gioco soprattutto un suo valore di scambio è una retorica divenuta ormai corrente. Il lavoro è mobile, i contratti sono temporanei, le composizioni e ricomposizioni familiari e lavorative si giocano spesso in più luoghi e in più case contemporaneamente. Il discorso sulle pratiche (e quindi sulle politiche) abitative apre all'immaginario di un abitare leggero, in cui l'alloggio è a tempo, oppure usato in modo parziale, condiviso, su misura di quel che serve e, comunque, per lo più in locazione.

D'altra parte (ed è questo il caso emblematico del caso di Regione Lombardia), annoverare l'edilizia sociale a pieno titolo quale "servizio di interesse pubblico o generale" ha consentito di destinare a nuova edificazione un buon numero di aree destinate a servizi a standard (o già pubbliche o acquisibili) e dunque a costi assai contenuti. Secondo questa linea, l'alloggio è inteso sempre più come "servizio abitativo" – pubblico o sociale – volto ad alleviare le problematiche abitative di individui o famiglie che si trovano in una fase di temporanea difficoltà economica, entro una prospettiva di mobilità nel breve medio termine verso altre soluzioni abitative di mercato.

Lungo questa linea, l'interpretazione dell'abitazione come servizio è divenuta rapidamente il riferimento per azioni che mirano essenzialmente alla valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica esistente proprio a partire da una temporaneità dell'uso e da una finalizzazione specifica dell'alloggio sociale quale servizio in contrapposizione alla prevalente concezione per cui l'alloggio pubblico è di fatto assegnato a tempo indeterminato.

Sul terreno delle pratiche sembrano però emergere elementi che interrogano e mettono in discussione questa definizione proprio su quegli stessi fronti che risultano centrali rispetto allo sviluppo del discorso prevalente e al disegno di nuove politiche abitative sociali. Uno sguardo ravvicinato alle pratiche sembra mettere in evidenza una sorta di polarizzazione: da un lato, quando i servizi abitativi sono sociali (ovvero non direttamente pubblici e orientati verso fasce di ceto medio basso) ci si orienta e si auspica radicamento e permanenza, dall'altra quando i servizi abitativi sono pubblici, l'orientamento è a promuovere se non ad ingiungere turn over e mobilità.

Con riferimento essenzialmente al caso Lombardo, il contributo argomenta e discute questa tesi facendo riferimento a due diversi campi di politiche abitative: programmi e progetti di housing sociale e programmi e politiche per l'edilizia residenziale pubblica.

Parole chiave: housing, public policies, welfare.

1 | L'enfasi sui servizi e sull'abitare leggero

Cogliendo la sollecitazione del programma del workshop e, in particolare, il richiamo ad interpretazioni della casa come "bene d'uso", come "bene di servizio", mi interessa qui proporre una riflessione critica, a partire da una serie di esperienze di ricerca e di coinvolgimento in attività di progettazione o di orientamento di politiche e progetti variamente legati alla questione abitativa. In particolare, in un contesto come quello della Società Italiana degli Urbanisti, mi pare importante mettere sotto osservazione l'adozione e l'uso che si fa di alcune nozioni considerandotempi, condizioni e modi nei quali concetti e interpretazioni che sono introdotti, mobilitati e discussi sul piano della riflessione accademica rapidamente assurgono ad essere riferimenti guida per i progetti e le politiche.

Ho avuto modo di discutere altrove (Bricocoli e Cucca, 2012 e 2016) dei modi in cui il tema del mix sociale ad esempio sia stato oggetto negli anni di un dibattito accademico fortemente orientato ad evidenziarne qualità e virtù, pur in assenza di riscontri ed evidenze empiriche, di fatto accreditando e offrendo argomenti per il disegno di nuovi progetti abitativi che hanno mobilitato la retorica del mix sociale producendo esiti che meritano certamente di essere discussi. In particolare, ciò che interessa qui mettere sotto osservazione è innanzitutto il modo in cui via via si è andata affermando con grande facilità un'interpretazione della "casa come servizio" che mette un forte accento sui caratteri leggeri, flessibili,

mutevoli e mobili dell'accesso e dell'uso che si fa di un'abitazione; in secondo luogo richiamerò alcuni progetti e pratiche che sembrano contraddire o quantomeno rendere meno agibile questa stessa interpretazione e infine richiamerò la necessità di considerarne in modo più accorto le implicazioni.

Con la bolla immobiliare (apparentemente) alle spalle e nonostante il segnale che sempre di più i destini (e la ricchezza) individuali sono per lo più dipendenti dalla preesistenza di un patrimonio familiare, è divenuta corrente e pervasiva la retorica per cui l'abitazione sia da intendersi come un bene il cui valore consiste essenzialmente nel suo utilizzo per soddisfare un bisogno primario ("un tetto sulla testa") anziché come un bene strumentale in cui sia in gioco soprattutto un suo valore di scambio. Gli argomenti non mancano e sono soprattutto da individuarsi nei cambiamenti strutturali che hanno interessato modi e forme dell'organizzazione del mercato del lavoro, ampiamente caratterizzato da flessibilità, precarietà, incertezza e discontinuità del reddito. Per molti – soprattutto per i profili più giovani e qualificati – le implicazioni si traducono in una sorta di ingiunzione alla mobilità e alla flessibilità che difficilmente consentono di disegnare e localizzare prospettive di vita ancorate ad uno stesso luogo per un tempo lungo. Il lavoro è mobile, i contratti sono temporanei, le composizioni e ricomposizioni familiari e lavorative si giocano spesso in più luoghi e in più case contemporaneamente: sono sempre più numerosi coloro si giostrano tra più abitazioni anche entro una stessa settimana (Hilti, 2013).

Facilmente, il discorso sulle pratiche (e quindi sulle politiche) abitative è alimentato dall'immaginario di un abitare leggero, in cui l'alloggio è temporaneo, oppure usato in modo parziale, condiviso, su misura di quel che serve e, comunque, per lo più in locazione. E' questa una prima accezione in cui un'interpretazione virtuosa della "casa come servizio" mette essenzialmente al centro la rilevanza di un mercato della locazione che sia in grado di fornire risposte adeguate, regolate e differenziate in termini di tipologie e costi (Rabaiotti, 2011). Sul fronte economico, autori autorevoli sostengono il passaggio da un'economia del possesso ad un'economia dell'accesso (Rifkin, 2014) e tali argomenti forniscono riferimenti alla promozione di prodotti immobiliari che in cui la dimensione materiale dell'alloggio è quasi secondaria rispetto ad un insieme immateriale di elementi che compongono l'offerta abitativa.

D'altra parte (ed è questo il caso emblematico di Regione Lombardia) si è proceduto attraverso una normativa a definire l'edilizia sociale a pieno titolo quale "servizio di interesse pubblico o generale", mettendo enfasi in qualche modo sulla sua dimensione di uso corrente ma non definitivo, quasi rimandando all'immagine di una sua "smaterializzazione": non più case ma servizi abitativi, appunto. Nel caso di Milano, questo ha consentito di destinare a nuova edificazione un buon numero di aree che erano destinate a servizi a standard (o già pubbliche o acquisibili) e dunque a costi assai contenuti, la realizzazione di un certo numero di interventi di nuova edilizia pubblica (è il caso dei programmi Abitare Milano 1 e 2) e di housing sociale particolarmente in ambiti urbani in cui l'elevato costo dei suoli rende altrimenti difficile il contenimento dei costi di realizzazione.

Secondo questa linea, l'alloggio è inteso dunque come "servizio abitativo"¹ – pubblico o sociale - volto ad alleviare le problematiche abitative di coloro si trovano in una fase di temporanea difficoltà economica, entro una prospettiva di mobilità nel breve medio termine verso altre soluzioni abitative di mercato. Lungo questa linea, l'interpretazione dell'abitazione come servizio è divenuta rapidamente il riferimento per azioni che mirano essenzialmente alla valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica esistente proprio a partire da una temporaneità dell'uso e da una finalizzazione specifica dell'alloggio sociale quale servizio in contrapposizione alla prevalente concezione per cui l'alloggio pubblico è di fatto assegnato a tempo indeterminato.

Uno sguardo ravvicinato alle pratiche sembra mettere in evidenza una sorta di polarizzazione: da un lato, quando i servizi abitativi sono sociali (ovvero non direttamente pubblici e orientati verso fasce di ceto medio basso) ci si orienta e si auspica radicamento e permanenza, dall'altra quando i servizi abitativi sono pubblici, l'orientamento è a promuovere se non ad ingiungere turn over e mobilità.

2 | L'housing sociale: radicamento e sostenibilità economico-finanziaria?

La maggior parte dei progetti di residenza collettiva promossi quali progetti di housing sociale sono fortemente improntati ad un connubio tra sostenibilità economico-finanziaria, condivisione e agire collaborativo. In queste esperienze è esplicitato spesso un riferimento a modelli comunitari e centrati sull'integrazione nel progetto della residenza di una molteplicità di servizi e attività collettive. Emerge un tratto di criticità: per molti versi, proprio mentre si sostiene che l'idea dell'alloggio sia un servizio, un fattore a supporto di un'esistenza che in vari e differenti lidi potrà dispiegarsi, l'accesso stesso ai progetti

¹E' questa la definizione formale introdotta in Lombardia con la nuova Legge Regionale n. 16/2016.

abitativi è subordinato all'adesione a un modello di organizzazione e gestione, nonché in senso più lato alla disponibilità ad investire nel fare e riprodurre una comunità localizzata. I nuovi progetti di housing sociale ridisegnano le condizioni per l'accesso all'abitazione in corrispondenza di dispositivi selettivi che privilegiano un'impronta comunitaria dei progetti e delle modalità di gestione delle abitazioni (Bricocoli e de Leonardis, 2014; Sampieri, 2011; Ferri, 2016): si individuano i potenziali inquilini, si procede ad una progressiva selezione che prevede spesso la partecipazione a momenti di socializzazione e scambio nonché certamente a valutazioni sul profilo di reddito di singoli e nuclei familiari (Bricocoli e Cucca, 2014).

Qui individuiamo un paradosso di non poco conto: c'è uno scarto tra la retorica dell'abitazione sociale come servizio, come situazione transitoria, e le formule che permeano i progetti di housing sociale fortemente orientate alla condivisione, al radicamento, allo sviluppo di comunità e che sembrano rimandare ad una logica che potremmo dire "proprietaria". I futuri abitanti sono ingaggiati in un progetto che ha al centro l'abitare – letteralmente il "metter su casa" – in uno specifico luogo, in uno specifico contesto, entro specifiche condizioni, con un investimento sovradimensionato rispetto ad altre variabili e dimensioni del vivere (il lavoro, gli affetti, altre attività associative), una immagine questa in contraddizione con la visione di una società urbana di cittadini altamente mobili che viene evocata proprio a supportare l'urgenza di innovare modelli e progetti abitativi sociali. Appare evidente come la strutturazione dei progetti sia fortemente segnata da attori e strumenti in campo per il loro finanziamento. La selezione accurata dei profili degli abitanti-inquilini e la strutturazione di un percorso di radicamento nel contesto di progetto sono due fattori essenziali di garanzia rispetto alla remunerazione nel medio e lungo termine dell'investimento.

3 | L'alloggio pubblico: mobilità e sostenibilità economico-finanziaria

D'altra parte, il dibattito sull'utilizzo del patrimonio di edilizia residenziale pubblica ha visto invece prevalere la retorica dell'abitazione come servizio, come disponibilità transitoria. Attenzione: si tratta pur sempre di una retorica, di argomenti che ancora non trovano necessariamente corrispondenza nelle pratiche e che sono spesso smentite dal perdurare di forme contrattuali che invece hanno carattere indeterminato. Ma pare importante rilevare gli orientamenti, la facilità con cui il discorso sull'edilizia residenziale pubblica si piega a sostenere che "una casa popolare non è per sempre".

Il discorso centrato sul riconoscere all'alloggio sociale, e a quello pubblico in particolare, il valore di servizio si è affermato entro una logica di valorizzazione e uso più efficace dei beni patrimoniali di proprietà pubblica. Insieme ai programmi di dismissione e di vendita del patrimonio si sono avviati programmi di valorizzazione che prevedono una parziale destinazione dello stock esistente a inquilini in grado di corrispondere canoni più elevati.

E' dunque questo lo sfondo entro il quale un'interpretazione dell'alloggio pubblico come 'soluzione transitoria' ha preso ampiamente e rapidamente piede sia nel dibattito corrente che nei dispositivi legislativi, come abbiamo visto per il caso lombardo.

L'idea che l'alloggio pubblico possa essere oggi assegnato come soluzione temporanea, quale forma di protezione sociale a tutela di un momento di criticità della vita individuale o familiare, mostra i suoi limiti nel confronto pratico con una struttura del mercato del lavoro che è fortemente contrassegnata da temporaneità, precarietà dei contratti, redditi bassi e discontinui. Data la scarsità dell'offerta, gli assegnatari di un alloggio di edilizia residenziale pubblica vivono generalmente condizioni lavorative e di reddito tali per cui è difficile che possa nel medio termine consolidare la propria posizione tanto da accedere ad altra soluzione abitativa. Risulta difficile individuare riscontri effettivi di situazioni in cui la mobilità da un alloggio sociale a uno di edilizia privata sia stata possibile e supportata da un incremento di reddito e di posizione lavorativa. Ci sono dunque dei fattori di ordine strutturale che condizionano fortemente il quadro entro il quale si vanno ridefinendo le politiche abitative quali politiche propriamente sociali e non più eminentemente edilizie. Appare sempre più evidente che un uso dell'alloggio pubblico come servizio ad uso temporaneo si potrà affermare solamente a condizione di politiche di sviluppo e tutela dell'occupazione e di politiche e servizi sociali che siano attivamente in grado di supportare individui e nuclei familiari nel conseguimento di un grado di autonomia (in termini di capacità oltre che di reddito) tali da poter effettivamente consentire il rilascio dell'alloggio pubblico.

In questa direzione, i casi di interventi di ristrutturazione di stabili e quartieri pubblici che hanno richiesto forzatamente lo spostamento degli abitanti offrirebbero numerosi spunti di riflessione, ma assai scarse sono le ricerche che in una prospettiva longitudinale abbiano messo sotto osservazione, a distanza di qualche anno, processi ed esiti.

Una delle esperienze pionieristiche di mobilità degli inquilini nell'ambito di un progetto di riqualificazione è stata quella del Contratto di quartiere attuato a Cinisello Balsamo tra il 1998 e il 2003 nel quartiere di Sant'Eusebio (Bricocoli, 2002; Armondi, Briata e Pasqui, 2008). Un recente lavoro d'inchiesta condotto da Eleonora Gnan (2017) sul processo e gli esiti del trasferimento di un buon numero di inquilini, anche solo all'interno di uno stesso palazzo, mette in evidenza la straordinaria complessità di questo processo, che ha richiesto un lavoro intenso e coordinato tra ente proprietario e gestore degli alloggi, responsabili tecnici, consulenti di supporto e servizi sociali. E' emersa diffusamente una relazione di tipo proprietario con l'alloggio pubblico assegnato e che sull'alloggio si è investito anche in termini di risorse economiche, oltre che emotive. E ancora, discutere e negoziare la possibilità di un cambio alloggio in un quartiere di edilizia residenziale pubblica è un'operazione che richiede una forte sensibilità per il fatto che l'alloggio si configura nelle diverse vite di singoli e famiglie come uno dei pochi punti saldi in una vita in cui molte altre dimensioni si sono fatte liquide.

Per quanto il processo di mobilità a Sant'Eusebio abbia avuto esiti complessivamente apprezzati dagli inquilini stessi e rappresentato un'occasione per costruire una nuova rappresentanza e capacitazione degli abitanti, emerge in modo generalizzato che per chi è ha a disposizione risorse personali limitate, lasciare la casa dove si ha abitato per anni e trasferirsi, anche solo in una scala diversa da quella di partenza, rappresenta un trauma e il trasloco ha inevitabilmente comportato costi imprevisi e non sempre facili da sostenere insieme ad una sorta di ridefinizione del proprio sé e delle proprie relazioni.

4 | Mobilità, flessibilità, precarietà

Ci sono dunque delle cautele di cui tenere debito conto nell'estensione generalizzata di un'interpretazione che alleggerisce il peso dell'abitazione, ne fa un costrutto leggero marcandone il carattere di servizio. Il rischio è della stessa natura di quello che hanno segnalato da tempo Richard Sennett (1998) e Boltanski e Chiappello (1999) nei loro lavori sulle conseguenze che le nuove forme di capitalismo hanno sulle vite individuali, ovvero di considerare in modo indistinto le conseguenze che flessibilità e mobilità che connotano organizzazione dell'economia e del lavoro hanno sulle vite individuali. Le crescenti esigenze di produzione flessibile sul mercato del lavoro si sono tradotte in molti paesi, e certamente in Italia, in una flessibilizzazione "ai margini", che ha aumentato il divario tra insider e outsider e che incide in modo particolare su condizioni e scelte di vita dei giovani adulti (Jessoula et al. 2010; Bricocoli e Sabatinelli, 2014). Profondamente diversa è infatti la condizione di mobilità che contraddistingue i consumatori o i quadri di una multinazionale rispetto a quella di flessibilità e precarietà di un lavoratore atipico o interinale (Boltanski e Chiappello, 1999). In alcuni casi la mobilità è una scelta, fonte di nuove risorse e di crescita personale, in altri invece è imposta, è subita.

Le questioni che si pongono rispetto all'abitare sono analoghe: un conto è riferirsi all'abitare temporaneo e multi-locale dei "mobili", ovvero di coloro che hanno possibilità di scelta e per i quali l'opzione della flessibilità è condizione per valorizzare e migliorare la propria posizione sociale ed economica. Certamente essi esprimono una domanda abitativa e richiedono un'innovazione progettuale e regolativa che promuova risposte più adeguate che in alcuni casi devono integrarsi a politiche di supporto all'autonomia, come è il caso degli studenti e dei giovani più in generale (Bricocoli e Sabatinelli, 2014). Ben diverso è però il caso in cui alla mobilità delle condizioni lavorative corrisponde un'immobilità della condizione esistenziale. E' questa la situazione di coloro per i quali la flessibilità si declina essenzialmente nei termini di precarietà lavorativa e di intermittenza di un reddito modesto, in una maggiore dipendenza dalle proprie reti familiari, in una posizione che è di immobilità non solo sociale ma anche spaziale e abitativa. E' questa una condizione che costruisce insieme una 'miseria di posizione' ovvero «relativa al punto di vista di chi la prova rinchiudendosi nei limiti del microcosmo» (Bourdieu, 2015: 41) e una forte identità che è radicata non solo nel quartiere in cui si abita, ma sin anche nel palazzo, nel civico, nella scala e poi certamente nell'alloggio che per molti costituisce l'unico punto fermo entro una sequenza di vicende personali e lavorative fortemente destabilizzanti. In questo quadro, in assenza di un disegno di politiche che integri in modo assai più significativo politiche abitative e politiche sociali, attraverso concrete misure di promozione e sviluppo e di capacitazione dei soggetti più fragili, l'interpretazione dell'abitazione sociale quale servizio presenta criticità di non poco conto e richiede di essere messa in discussione.

Riferimenti bibliografici

- Armondi S., Briata P., Pasqui G., a cura di, (2008) *Qualità dell'abitare e nuovi spazi pubblici. Esperienze di rigenerazione urbana a Cinisello Balsamo*. Maggioli Editore.
- Bianchetti C., a cura di, (2014) *Territori della condivisione. Una nuova città*. Macerata: Quodlibet.
- Boltanski L., Chiappello E. (1999) *Le nouvel Esprit du capitalisme*, Gallimard, Parigi (Trad. It., *Il nuovo spirito del capitalismo*, Milano: Mimesis, 2014).
- Bricocoli M., Savoldi P. (2012) 'Habiter par projets' (Living in projects) in Berque A., de Biase A., Bonnin P., a cura di, *Donner lieu au monde: la poétique de l'habiter*, p. 334-349, Paris: Editions Donner Lieu.
- Bricocoli M., de Leonardis O. (2014) 'Le protezioni sociali ravvicinate. Sogni e incubi' in Bianchetti C., a cura di, *Territori della condivisione. Una nuova città*, Macerata: Quodlibet.
- Bricocoli M., Sabatinelli S. (2015) "Una precaria ricerca di autonomia. I giovani come osservatorio per una riflessione sulle politiche dell'abitare sociale" in Manzo L.K., a cura di, *Mi generation. Il Piano di Governance delle Politiche Giovanili della Città di Milano (2013-2014)*, Milano: Comune di Milano.
- Bricocoli M. Sabatinelli S., Savoldi P. (2016) "Innovare le politiche abitative in una città di proprietari. Progetti e sperimentazioni a San Donato Milanese", servizio monografico, *Territorio* n. 77, pp. 93-147.
- Bricocoli M., Cucca R. (2016) "Social mix and housing policy: local effects of a misleading rhetoric. The case of Milan", *Urban Studies*, Vol. 53(1) 77-91.
- Cellamare C. (2016) "Praticare la interdisciplinarietà. Abitare Tor Bella Monaca", servizio monografico, *Territorio*, n. 78, pp. 26-92.
- Ferri G. (2016) *Starting up communities. Un Design Kit per l'abitare collaborativo*, Milano: Bruno Mondadori.
- Gnan E. (2017) *Abitare a Sant'Eusebio. Un'inchiesta a vent'anni dal Contratto di Quartiere*, Tesi di laurea in Sociologia, Università di Milano Bicocca, Relatori: Ota de Leonardis e Massimo Bricocoli.
- Hilti, N. (2013) *Le benswelten multilokal Wohnender*, Berlin: Springer.
- Jessoula, M., Graziano, P.R. and Madama, I., 2010, "Selective Flexicurity' in Segmented Labour Markets: The Case of Italian 'Mid-Siders'", *Journal of Social Policy*, 39(04), pp. 561-83.
- Maranghi E. (2016) "Geografie abitative a Tor Bella Monaca: uno spaccato sulla domanda di abitare e il significato della casa pubblica oggi", *Territorio*, n. 78, pp. 63-68.
- Rabaiotti G. (2011) "La casa come servizio e quella riforma mancata che immobilizza il mercato", *Vdossier*, numero 2.
- Rifkin J. (2014) *La società a costo marginale zero. L'Internet delle cose, l'ascesa del Commons collaborativo e l'eclisse del capitalismo*, Milano: Mondadori.
- Sampieri A. (2019) *L'abitare collettivo*, Milano: FrancoAngeli.
- Sennett R. (1998) *The Corrosion of Character: The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*, Londra/New York: W. W. Norton & Company, (Trad. It., *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sull'avita persona*, Milano: Feltrinelli, 1999).
- Tosi A. (2008) "Le case dei poveri: ricominciare ad annodare i fili" in Bonomi A., a cura di, *La vita nuda*, Milano: Triennale Electa.

Pianificazione delle periferie dell'est e dell'ovest a confronto: la lezione per il futuro dai casi di studio del passato

Nicole Caruso

Email: caruso_nicole@hotmail.com

Abstract

Il tema dell'Urbanistica e/è azione pubblica e questione urbana richiama la logica della Pianificazione urbana su grande scala, come nel caso delle esperienze dei quartieri residenziali degli ambiti periferici sorti da ovest ad est a partire dall'immediato dopoguerra ad oggi. Un confronto tra alcuni casi di studio, corredato da un rapido excursus storico, contribuisce ad avvalorare la tesi secondo cui il fenomeno dell'inurbamento prima e quello dell'urbanesimo dopo, abbia determinato gran parte delle logiche politiche del fenomeno insediativo, che ancora oggi caratterizza la città moderna. Mentre la pianificazione in Europa nel secondo dopoguerra è accompagnata dall'ammodernamento dei mezzi di produzione, in Italia si ci orienta inizialmente alla ristrutturazione delle città preesistente ed alla fondazione di nuove connesse alle esigenze abitative. Nel caso italiano caratterizzato da sempre da un preesistente patrimonio storico importante, la legislazione che ne risultò è stata caratterizzato da una discontinuità di attenzione alle politiche insediative per cui accanto alle leggi di intervento per il recupero e la tutela del preesistente oggi l'attenzione alla periferia ed al recupero dei quartieri residenziali apre lo sguardo verso l'esempio dell'est dove la periferia è già storia da tempo. Un confronto tra diversi casi di studio: da un quartiere residenziale sovietico ad uno catanese, uno francese con uno italiano frutto dell'esperienza INA Casa permette la conoscenza d'esperienze diverse, ma simili per analogie progettuali. Ne scaturisce la consapevolezza di un'indagine necessaria di casi di pianificazione economica e di politiche residenziali, perché solo attraverso lo studio della loro attuazione nel passato può essere recuperata una "lezione per il futuro".

Parole chiave: social housing, urbanization, urban renewal, urbanism.

1 | Origini delle politiche e logiche di edilizia residenziale di massa da est ad ovest.

Le politiche dell'edilizia residenziale di massa caratterizzano, se pure in maniera diversa da sempre, le logiche della pianificazione delle cosiddette "periferie" delle città dell'est e dell'ovest che dagli anni '50 - '60 ai nostri giorni le hanno caratterizzate a seconda della loro localizzazione. Quelli che in Russia si chiamano "Microrraioni", in Francia "Grandes Ensembles", in Germania "Siedlungen", sono tutti esempi di social housing che in Italia si è soliti indicare con la dicitura di quartieri dei Piani per l'Edilizia Economica Popolare. La storia insegna che i grandi quartieri residenziali sorgono agli inizi del XX secolo per sopperire alla mancanza di alloggi nelle città in rapidissima espansione. E' il fenomeno dell'inurbamento prima e quello dell'urbanesimo dopo a determinare gran parte delle logiche politiche del fenomeno insediativo. Peter Hall a proposito scrive: «Everywhere, housing was the great question of the day» ossia «Ovunque, l'abitazione è la grande domanda all'ordine del giorno», sopperire al fenomeno dell'inurbamento risulta essere problema da sempre, di ieri così come di oggi. A tale esigenza il Movimento Moderno cercò di dare una risposta, ma nonostante l'interesse dei pionieri dell'architettura da Le Corbusier a Parigi, Ernst May a Francoforte, Martin Wagner e Gropius a Berlino, P. Abercrombie a Londra che muovono una critica radicale alla città industriale e ricercando principi astratti di razionalità e funzionalità, non si riuscì a fornire un modello di città attuabile efficacemente. La riorganizzazione urbana in Germania vede l'esperienza delle grandi "Siedlungen" come quartieri residenziali periferici. Ma è ad est ed in particolare all'Unione Sovietica, che guardarono gli Architetti del Movimento Moderno, specie negli anni Trenta, attratti dalle sperimentazioni che vi si stavano facendo come la complete ristrutturazioni delle città maggiori e la fondazioni di nuove città finanziate dalla pianificazione economica statale (Gosplan, piani quinquennali). N. Miljutin in *Sovietskaya Arhitektura* nel 1932 scrive che: «(...) mentre il cardine dell'economia capitalista è costituito dal mercato e dalle sue leggi, il cardine dell'economia socialista è costituito dalla produzione e dal piano.» Assume caratteri diversi la pianificazione in Europa nel secondo dopoguerra: la ricostruzione postbellica è accompagnata dall'ammodernamento dei mezzi di produzione diventando pretesto per un rinnovamento delle politiche urbanistiche caratterizzate da una forte presenza dello Stato. In Inghilterra la ricostruzione di Londra fornisce il pretesto per la realizzazione delle *new towns* nella politica del decentramento urbano. In Francia

la ricostruzione (1945-50) è intesa prevalentemente come la "ricostituzione del preesistente", mentre la nuova costruzione riguarda la stesura dei primi programmi economici di edilizia residenziale di massa per sopperire alla mancanza di alloggi per soddisfare l'esigenza abitativa dei milioni di nuovi abitanti, la risposta abitativa sono non solo i quartieri periferici intensivi dei grands ensembles, ma anche il fenomeno espansionistico delle villes nouvelles. In Inghilterra l'esigenza abitativa crescente fornisce il pretesto per la realizzazione delle new towns accompagna alla ricostruzione di Londra. Diversa l'esperienza tedesca dove all'ammodernamento e la ricostruzione delle città ad ovest come Berlino, Hannover, Colonia e Francoforte si accompagna nel resto della Germania l'esperienza pianificatrice residenziale già iniziata con le siedlungen. Accanto all'ampliamento per quartieri di città come Dresda, si ha la fondazione di nuove città come per esempio Eisenhüttenstadt, Hoyerswerda, Halle Neustadt. Anche in Italia, pur non mancando elaborazioni teoriche del tutto in linea con quelle compiute nel resto d'Europa, le realizzazioni concrete sono orientate prevalentemente alla ristrutturazione delle città, mentre maggiore libertà viene riconosciuta agli architetti nelle costruzioni a carattere utilitaristico ed agli urbanisti nelle città e villaggi di nuova fondazione connessi alla politica di bonifica dell'epoca come nel caso di Sabaudia, nella Pianura Pontina, pianificata da Luigi Piccinato nel 1934. Merita invece un capitolo a parte l'esperienza pianificatrice dell'Unione Sovietica postbellica per la vastità del suo territorio e la politica residenziale statale ivi applicata, caratterizzata da un vasto programma di ricostruzione delle città maggiori, dalla realizzazione di città satelliti (formate da quartieri (*rajon*) ed unità di vicinato (*micro-rajon*) o da complesso industriale nella stessa regione economica (*kombinat*), dalla creazione di sistemi urbani a scala territoriale e dalla fondazione di nuove città specie legate ai programmi di industrializzazione. A confronto degli altri paesi europei la pianificazione italiana costituisce un capitolo a sé per l'assenza di una forte politica urbanistica nazionale e per la discontinuità delle politiche abitative. L'intervento in Italia nel settore abitativo organizzato su due "piani settennali" fu affidato all'INA- CASA con la creazione di grandi quartieri residenziali. Negli anni '50 compaiono i primi P.R.G. nei comuni italiani, ma è con la legge 167 del 1962 che si hanno i primi Piani per l'edilizia economica e popolare PEEP ed i piani di zona attuativi degli stessi PEEP e PRG. Segue la "legge ponte" n.765/1967 e la legge 865/1977 di riforma per la casa (legge, istituzione degli Istituti Autonomi per le case popolari IACP), solo successivamente con l'istituzione delle Regioni, ciascuna di essa comincerà a dotarsi dei propri strumenti legislativi ed urbanistici. Queste sembrano essere in sintesi le dovute premesse alla situazione che poi ha generato quella odierna delle politiche residenziali ad est ed a ovest dell'Europa, non più da tempo separata in due dal muro di Berlino. Sembra oggi più di ieri necessaria e possibile un'indagine delle politiche di pianificazione economica popolare per meglio capire il loro futuro attraverso lo studio del loro passato.

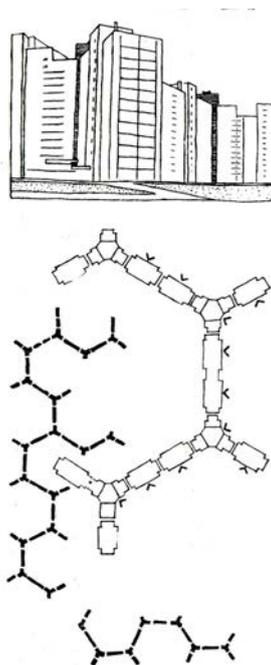


Figura 1 | Schizzo di un micro quartiere di alloggi residenziali a Kiev (Ucraina).
 Fonte: Inoscemeva A.C., Proprietà architettoniche – Edifici residenziali e costruzioni industriali,
 Casa Editrice Sveglia, Kiev 1989, pag. 50.

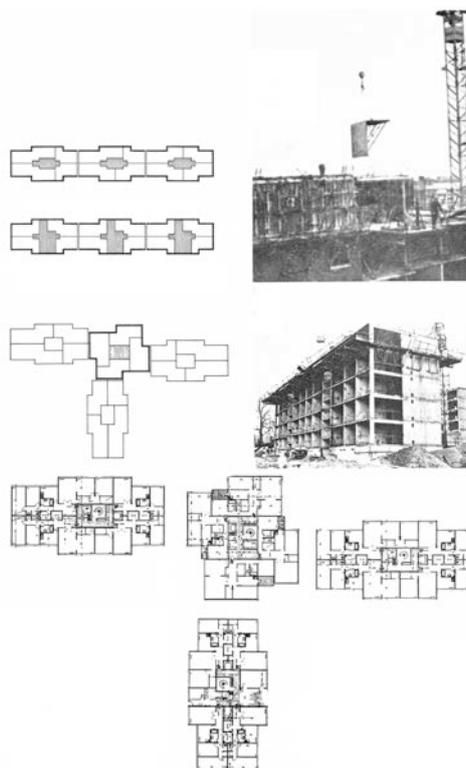


Figura 2| Organizzazione planimetrica di quartieri francesi di grandi pannelli in calcestruzzo – Modèle Fortal dell'arch. A. Mahe.
Fonte: Buccolieri C., Marchigiani S., Piccinini M., Zaffagnini M., *Lo sviluppo e le tendenze evolutive dell'edilizia abitativa e delle tecnologie francesi*, Edizioni E.A. Fiera di Bologna Sveglia, Bologna 1977, pag. 111.

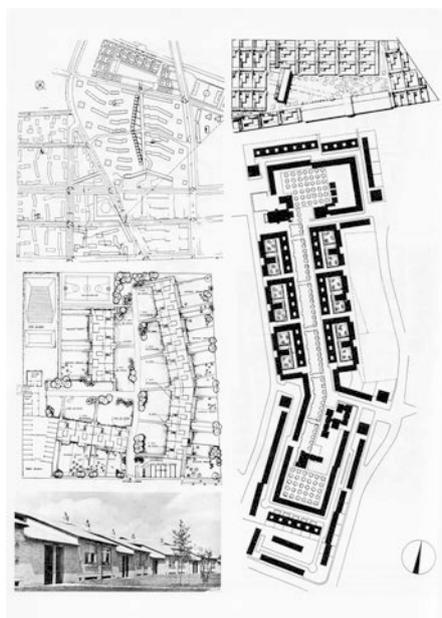


Figura 3| Complesso residenziale "Tuscolano" a Roma – primo settennio del Piano INA-CASA.
Fonte: Mamoli M., Trebbi G., *Storia dell'urbanistica, l'Europa del secondo dopoguerra*, Edizioni Laterza, Bari 1998, pag. 508.

2 | Edilizia abitativa periferica

Il nuovo limite della città contemporanea pone l'interrogativo dei limiti urbani su dove inizi la periferia e dove la città. «Il concetto di periferia urbana che è stato inizialmente legato al trasferimento all'esterno di funzioni non più insediabili in aree centrali, principalmente per ragioni igienico-sanitarie, coincideva con l'etimo del termine, *perì phérein*, ovvero "portare intorno" al centro della città funzioni ed attività con questa

non più compatibili. Nella città contemporanea, a partire dal secondo dopoguerra, al trasferimento di attività e funzioni si affianca in modo sempre più marcato l'insediamento all'esterno di nuove aree residenziali, prevalentemente pubbliche o abusive.» (Martinico, Occhipinti, 2008: 147).

Nei lontani tempi della rivoluzione industriale l'urbanistica moderna nacque come strumento correttivo dell'accelerato inurbamento delle città e con il compito di ordinarne sia le espansioni che le ristrutturazioni urbane derivanti dalla rapida trasformazione dei sistemi di produzione. Oggi come allora, ma con i nuovi strumenti del XXI secolo, l'urbanistica si trova non soltanto a studiare la riorganizzazione fisico-spaziale degli insediamenti umani, ma a cercare di garantirne anche la protezione ambientale. La ricerca di nuovi metodi di pianificazione e di progettazione dei vuoti urbani in un "mondo eccessivamente costruito" tenta di trovar il migliore metodo di operare non solo nella progettazione urbana, ma soprattutto nella riqualificazione del patrimonio preesistente. «La città contemporanea è il risultato di un'aggregazione di parti cresciute in modo spesso disorganico dove il termine periferia può perdere il suo significato originario legato all'opposizione tra interno ed esterno della città. Anche nel sistema metropolitano catanese, che si è sempre più consolidato in assenza di qualsiasi pianificazione di area vasta, si conferma la crisi della contrapposizione euclidea tra centro e periferia e, in parte, si contraddice l'associazione deterministica tra condizione periferica e marginalità.» (*ibidem*). Nell'odierna indagine della pianificazione urbana sembra inserirsi perfettamente il tema della "periferia" oggetto spesso della riqualificazione urbana/ambientale delle città contemporanee. Renzo Piano parla di periferie del mondo, di periferia universale contrapposta all'idea stessa di città ed alla domanda su cosa sia e dove si trovi la periferia risponde che: «essa è il luogo dove i valori della città muoiono, ma può esserci periferia anche nel cuore di una metropoli.» Nella sua esperienza di architetto racconta di come: «il plateau Beaubourg prima del centro Pompidou, oppure Postdamerplatz a Berlino o ancora la zona dell'Auditorium a Roma, pure non essendo ai margini, erano pezzi di periferia imprigionati nel tessuto urbano. Luoghi dove erano spariti i valori della città, l'incontro, il lavoro, lo scambio fisico». L'interrogativo posto a Piano costituisce dibattito attualmente in tutto il mondo e soprattutto in Europa, dove si confronta non solo con le preesistenze di un passato remoto a cui non appartiene come conformazione spaziale urbana, ma anche con la realtà obsoleta del suo tempo divenuto passato prossimo in cui era comparsa. Le periferie si trovano così a dover fronteggiare i cambiamenti sociali, urbani e politici che la coinvolgono da protagonista nella globale riorganizzazione fisico-spaziale degli insediamenti umani, che i mutati scenari politici e sociali hanno determinato e che la moderna tecnologia sta caratterizzando. L'Europa oggi non è più tagliata in due dal Muro di Berlino, e quindi partendo proprio dal luogo simbolo della Postdamerplatz di Berlino — di cui parla Piano pianificatore di una delle quattro zone della piazza sorta dove sorgeva prima il muro — che si delineano verso est gli scenari di infinite periferie di quell'est, che dopo la caduta del comunismo, sono diventate grandi cantieri di riqualificazione e ricostruzione punto di partenza di una difficile ricerca di comprensione per "noi abituati a pensare la periferia all'occidentale". Periferie nelle sue origini descritte così: «nella seconda metà degli anni '50 prende avvio la "seconda rivoluzione abitativa", concentrata sull'edilizia di massa industrializzata e visualizzata immediatamente per chi dall'aeroporto di Seremet'vo percorra il Leningradskij Prospekt dalla monotona sequenza delle espansioni periferiche.» (De Magistris, 1994:16). La ripetitività dell'iter progettuale alla base della pianificazione su grande scala del blocco sovietico nasce dall'esigenza di gestire la richiesta dell'alloggio da redistribuire su enorme territorio per cui dal 1971 al 1975 furono costruite case di abitazione per una superficie complessiva di 544 milioni di mq. La suddivisione del territorio in 26 "regioni climatiche" e in "regione economiche" in base alle peculiarità del territorio o alla sua vocazione redditizia determina la logica di destinazione di determinate aree alla costruzione di impianti industriali o agricoli e vi si progetteranno nuovi insediamenti urbani. La costruzione delle città socialista si basava sulla "logica del piano" e "l'ideologia dello standard quali effettivi strumenti per il conseguimento degli obiettivi politici". Il piano è in questo caso un progetto che per realizzarsi si deve "quantizzare" con dei parametri con sia possibile quantizzare il territorio, l'uso dello standard come "modulo" ripetitivo è la "misura ottimale" per ogni costruzione attraverso cui si attua e realizza l'ideologia pianificatrice sovietica, solo attraverso l'assegnazione di dimensioni standard è possibile la gestione di un territorio così vasto. "L'ideologia delle spettanze" guida la pianificazione sovietica: per garantendo il minimo di spazio ad ognuno che ne ha diritto occorreva standardizzare ogni cosa per permettere una produzione veloce ed economica dei beni essenziale da distribuire a tutti e non solo a classi privilegiate come nel mondo capitalistico. Mondo dell'ovest dove «il superamento della condizione di dormitorio di questi centri urbani accompagnata da una trasformazione fisica del sistema insediativo verso forme più spiccate di specializzazione è frutto di una riqualificazione contemporanea necessaria laddove questo è possibile e conveniente, lasciando obsolete molte aree residenziali dell'est e dell'ovest che

continuano a presentare problemi di disagio sociale ed urbano che rende necessaria una risoluzione dei conflitti necessaria agli usi del territorio(...) Non credo che tale prospettiva possa definirsi come eccessivamente ambiziosa, soprattutto se si accetta la prospettiva non da tutti condivisa, che la pianificazione territoriale sia prevalentemente una pratica professionale, che trova “sul campo” la propria principale legittimazione ». (Martinico, 2008: 314).



Figura 4 | Sequenza di edifici a torre delle espansioni periferiche del Leningradskij Prospekt di Mosca.
Fonte: collezione privata fotografica di N. Caruso città di Mosca 2007.



Figura 5 | Prospetti degli edifici a torre tipici dei micro quartieri (raioni) sovietici.
Fonte: rivista Proekt Russia, Mosca 2007.

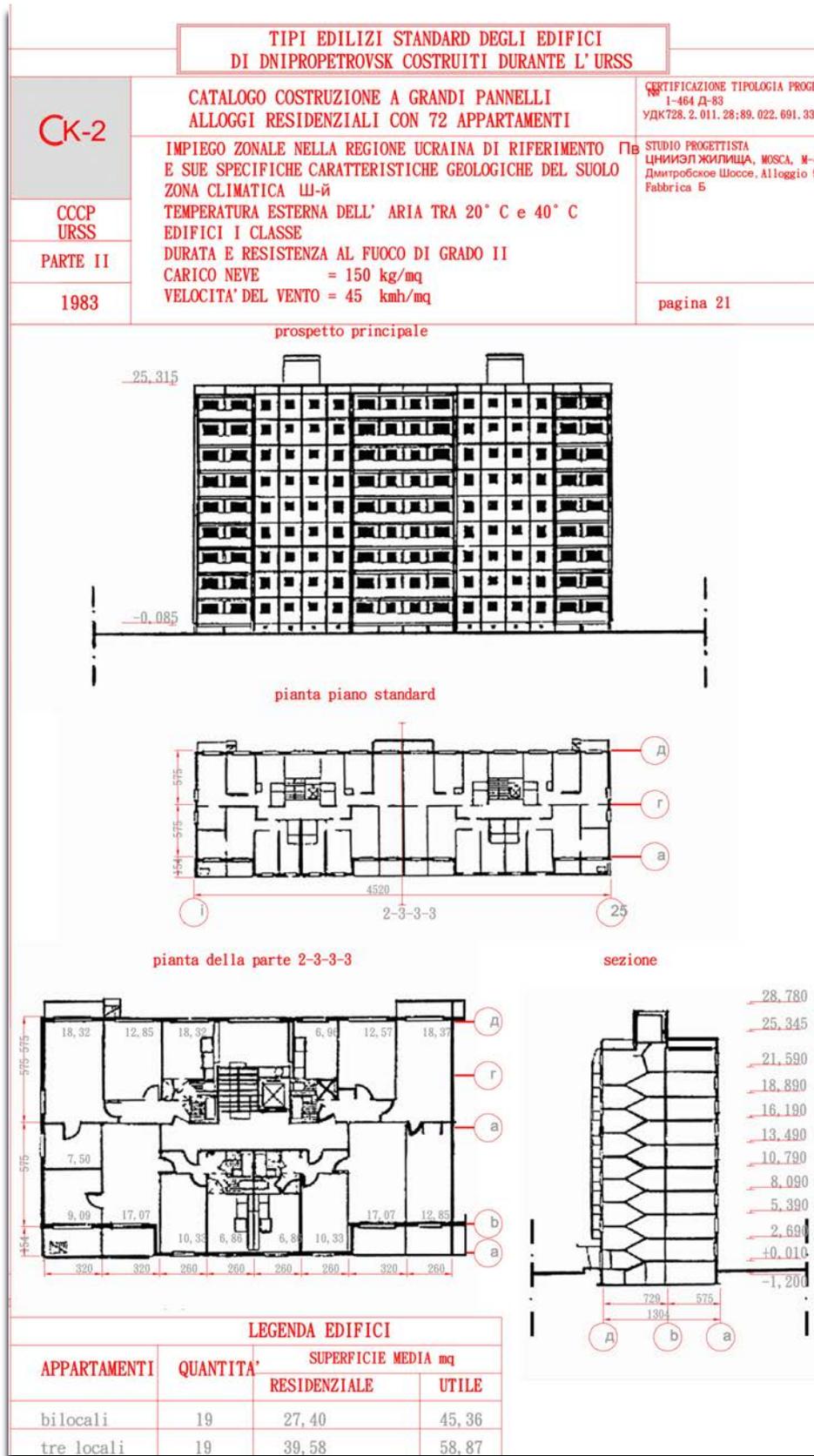


Figura 6| Catalogo di un edificio a torre tipici dei micro quartieri.
 Fonte: Caruso N., Tesi di laurea, "Riquilibrare le periferie dell'ex URSS: il microquartiere Frunzesky 1 a Dnipropetrovsk (Ucraina)", Università degli Studi di Catania, Facoltà di Architettura di Siracusa, 2009, tav. 7°.

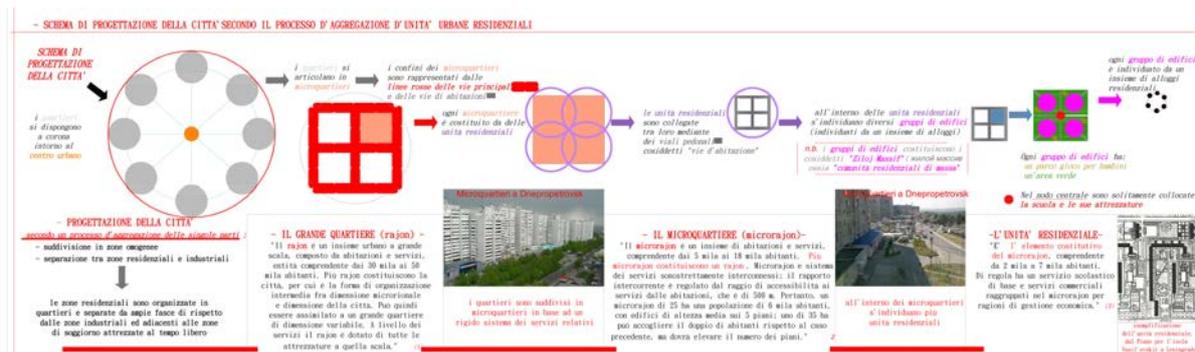


Figura 7 | Schema di progettazione urbana della città sovietica per aggregazioni d'unità residenziali.

Fonte: Caruso N., Tesi di laurea, "Riqualificare le periferie dell'ex URSS: il microquartiere Frunzesky 1 a Dnipropetrovsk (Ucraina)", Università degli Studi di Catania, Facoltà di Architettura di Siracusa, 2009, tav. 3°.

3 | Progetti dello spazio dei quartieri di alloggi residenziali periferici: casi di studio di “nuovi quartieri dormitorio” a confronto

L'analisi del nuovo limite della città contemporanea nasce dalla osservazione del cambiamento della pianificazione oggi determinata da una nuova committenza, dal ruolo dello stato nelle politiche insediative, dalle nuove strategie economiche ed alla globalizzazione delle nuove forme urbane, per ultimo non per importanza, ma perché di più recente acquisizione è il problema della conservazione e/o riconversione del preesistente ossia di quanto è stato costruito nel passato prossimo è già diventato frutto di un'esigenza abitativa di un passato ormai remoto. L'est post sovietico sta vivendo negli ultimi tempi una fase di rapidissima trasformazione tra riqualificazione e/o distruzione, come quasi sempre succede quando dopo un lungo periodo monolitico l'iconoclastia porta a demolire le tracce di ciò che c'era prima. Per decenni infatti i "micro quartieri" sono stati associati agli alloggi dei cosiddetti "palazzoni" fatti di elementi prefabbricati in calcestruzzo. Dagli anni '50 in avanti, questa è stata la sola forma di alloggio in Russia e nelle altre nazioni comuniste frutto di una pianificazione statale. Recentemente altre forme residenziali di residenze private sono apparse in relazione ad una nuova committenza privata esigente e benestante di una residenza privata, trattasi di "case d'élite" poste ai margini della città. Questo tipo di progettazione di un'edilizia privata individuale, non affronta quella degli alloggi collettivi, ma al contrario se ne distanzia nelle logiche meta progettuali non solo per gli alti costi di costruzione, ma anche per il progetto degli ampi spazi unifamiliari. La nuova progettazione di case unifamiliari non prevede il disegno della "progettazione per passaggi di scala dei pieni così come dei vuoti urbani" tipico della pianificazione zonale dei "microrajoni". La progettazione di singole abitazioni private infatti non ha interesse per i collegamenti delle unità abitative, di come esse si relazionano e siano disposti rispetto alla strada, e soprattutto è noncurante dell'organizzazione dello spazio pubblico e privato in previsione della sua integrazione con le funzioni pubbliche e con il resto del contesto urbano. Le nuove residenze hanno una recinzione di sicurezza con sorveglianza con parcheggi all'interno, i loro residenti hanno una macchina e non l'esigenza di usufruire dei mezzi pubblici. Perché siano rinvenibili forme di nuovo design urbano occorre spostarsi nell'enormi aree residenziali costruite recentemente nella capitale moscovita come ad esempio il quartiere chiamato Maryinsky, una città nuova per 200.000 abitanti dentro i "limiti" della città di Mosca. Da una parte è caratterizzata dalla costruzione delle "solite scatole di calcestruzzo" dando l'impressione che niente sia cambiato nella maniera di costruire, dall'altra parte invece i miglioramenti apportati sono rinvenibili in: appartamenti più grandi, alcuni dotati pure di due bagni, altri provvisti di portineria e spazi extra utili per deposito dispensa. Intorno parchi e attrezzature destinate di servizi collettivi. Il design nuovo dell'ambiente urbano ex sovietico è da una parte la chiave di successo dei nuovi alloggi, dall'altra una grande minaccia per il futuro della città russa, se tale progettazione è lungimirante da poter durare nel tempo è il problema della gestione degli spazi collettivi, non più di competenza governativa, ma spazi privati appartenenti ai nuovi alloggi, molti costruiti spazzando via i precedenti costruiti in serie standard. La distruzione degli edifici non solo è costosa e rende ancora più non a buon mercato il nuovo, ma soprattutto pone il problema se la distruzione dell'eredità culturale di una città ne determini pure la fine della consapevolezza sociale di essa. Lontano fisicamente dall'esperienza sovietica è la periferia catanese, ma simile nella sua genesi di progettazione: Librino pensato come una sorta di *new town* alla fine degli anni sessanta ad opera del gruppo giapponese dell'architetto Kenzo Tange che a proposito del suo progetto così scrive: «Quando visitai il luogo per la prima volta, ammirai quel bel terreno collinoso e decisi di

tentare di fare qualcosa per utilizzare la topografia, in modo da fondere l'ambiente naturale con quello umano. (...) In passato non ho dimostrato molto interesse per la natura. Mi sono preoccupato più dell'ambiente costruito dall'uomo che di quello naturale. Ho cominciato a pensare il verde come elemento strutturale verso la fine degli anni '60...ma soprattutto lavorando in Sicilia al progetto per lo sviluppo della New Town Librino per la città di Catania.» L'idea della volontà di sopperire all'esigenza abitativa è presente nel Piano catanese di fine anni sessanta di Luigi Piccinato che prevede il Piano di Zona di Librino nel tentativo di spostare verso sud l'espansione catanese che era orientata in direzione nord-ovest. Il progetto originale prevedeva l'accoglienza di circa 60.000 abitanti in un sistema moderno costituito da grossi anelli delimitati da larghe strade ed isole alberate, nonché strutture sociali, scolastiche, religiose ed amministrative tali da renderlo perfettamente autonomo dalla città corredandolo di spazi verdi e di strutture e servizi tali da rendere il quartiere non solo un dormitorio, ma fruibile e collegato con servizi urbani ed un asse viario alla città catanese. La realizzazione concreta del quartiere è diversa dal progetto iniziale, che dopo la variante apportata causa l'eccessiva altezza delle torri (problema per il vicino aeroporto) diventa oggetto di incuria ed abusivismo. Nell'ultimo periodo una nuova coscienza si sta qui contrapponendo al background malavitoso, che ha reso il quartiere molte volte sinonimo di insalubrità. Recentemente oggetto di riqualificazione da parte dell'attenzione del Comune Catanese, sta vivendo pure la ventata culturale dell'opera dell'artista mecenate Antonio Presti che vuole rendere "bella" Librino mediante installazioni di progetti di opere contemporanee, che hanno richiamato anche l'attenzione pubblica su un quartiere in rinascita. Anche qui il ruolo dell'architetto dovrebbe differenziarsi dal costruttore speculatore chiedendosi: abbiamo bisogno di un'alternativa abitativa? Se un alloggio a buon mercato si vende lo stesso nelle città ad alta densità come in una capitale come Mosca o in una città metropolitana come Catania perché occorrerebbe preoccuparsi di costruire qualcosa di diverso perfettamente integrato con il contesto urbano intorno? E' la logica di una pianificazione corretta e lungimirante forse la risposta. Giuseppe Dato sul fallimento della progettazione di Librino scrive: «Librino ha assunto un carattere di nuova periferia, dipendente, a mio parere, dalla sua mancata integrazione con la periferia sud (peraltro da risanare) e dalla carenza di attrezzature di scala urbana che consentono uno scambio più proficuo con la città esistente. In altri termini si è confusa la dimensione di una città di 60.000 abitanti con quella di un quartiere per il quale sono appunto sufficienti alcuni tipi edilizi e servizi di prima necessità.» Sia per dimensioni territoriali sia per numero di abitanti, Librino si configurava come la versione italiana di quelle "grands ensembles" (quartieri periferici intensivi) realizzati in Francia a partire dagli anni sessanta. Negli anni novanta il Comune parigino promuove le ZAC - Zone ad Amministrazione Concertata come strumento del P.R.G. Caso esemplare di applicazione nelle trasformazioni urbane è il quartiere periferico della Défense. Oggi il quartiere parigino, coniugando al suo interno grattacieli, uffici e centri commerciali, è uno dei più grandi quartieri d'affari d'Europa. La ZAC è infatti una procedura utilizzata per la pianificazione urbana, volta a coordinare gli interventi sia pubblici che privati: la sua applicazione a Parigi sulla riva sinistra della Senna riqualifica un'area un tempo occupata da attività industriali con una ferrovia in disuso. L'area di intervento di circa sei ettari, compresi tra i ponti di Tolbiac e di Bercy e delimitata, oltre che dalla Senna, dai binari e dal quartiere Chevaleret, ad est e ad ovest. Nel 1992 l'inaugurazione della Biblioteca Nazionale di Francia segna la rivalutazione del quartiere intorno che: « Il perimetro della Zac è inserito in una fascia parallela alla Senna di circa sei ettari, compresi tra i ponti di Tolbiac e di Bercy e delimitata, oltre che dalla Senna, dai binari e dal quartiere Chevaleret con grandi edifici alti 35 m. All'interno dell'area si è realizzato 100 mila mq di terziario, 950 alloggi, per il 95% a carattere sociale, 30 mila mq di commerci e attività, poco meno di 7 mila mq di giardini pubblici, una scuola polivalente, una chiesa, un asilo nido e una scuola materna con altezze non superiori ai 24 m verso il fiume e 950 alloggi, di cui un terzo PLA (locativo agevolato), un terzo per il ceto medio e un terzo libero. Gli alloggi agevolati comprendono atelier per artisti e alloggi per anziani. La copertura della ferrovia è stata fatta per creare un'area artificiale edificabile per prolungare così l'urbanizzazione verso la Senna, ricostituendo la continuità del tessuto urbano, interrotta in corrispondenza delle aree ferroviarie. «Alcuni esempi di zac parigine hanno contribuito a portare in primo piano alcune operazioni che confermano il ruolo di laboratorio urbano della capitale, soprattutto per quanto riguarda due aspetti: quello della progettazione e quello della concentrazione fra operatori, quali la municipalità, l'Apur, le Società di Economia Mista e i progettisti.» (Seine-Rive Gauche, 1998)

I casi sovraccitati sembrano interrogarci sul ruolo di ciò che solitamente indichiamo con il termine periferia e se svolga oggi un ruolo più attivo del passato nella determinazione delle logiche di trasformazione della città di appartenenza, poiché gli ambiti periferici sono non più un dormitorio, ma un territorio abitato che rendono viva la città. La gestione pubblica delle città dovrebbe soffermarsi più sul recupero delle periferie

intendendolo non come unità a se stanti, ma come parte del loro territorio fonte di ricchezza e di arricchimento, incoraggiando la sinergia tra gli interventi pubblici e privati negli spazi collettivi perché anche i vuoti incastrandosi ai pieni possano riempire le distanze tra il centro e l'intorno delle città moderne.

Figura 8 | Tabella esplicativa dei cataloghi della "serie" utilizzate per la costruzione degli alloggi residenziali nelle città ucraine negli anni tra il 1980-1984. Fonte: Caruso N., Tesi di laurea, "Riqualificare le periferie dell'ex URSS: il microquartiere Frunzesky 1 a Dnipropetrovsk (Ucraina)", Università degli Studi di Catania, Facoltà di Architettura di Siracusa, 2009, tav. 7.



Figura 9 | Grattacieli del nuovo quartiere moscovita Arbat. Fonte web : https://it.rbth.com/economia/2017/01/10/mosca-i-quartieri-piu-lussuosi-e-quelli-piu-economici-dove-comprare-casa_678003.



Figura 10 | Tre tipologie di periferie catanesi: S. Cristoforo (città storica), Librino (città moderna), S. Demetrio (città contemporanea). Fonte: David Bella, Daniele La Rosa, Sara Occhipinti, Le periferie della conurbazione catanese, Università di Catania.

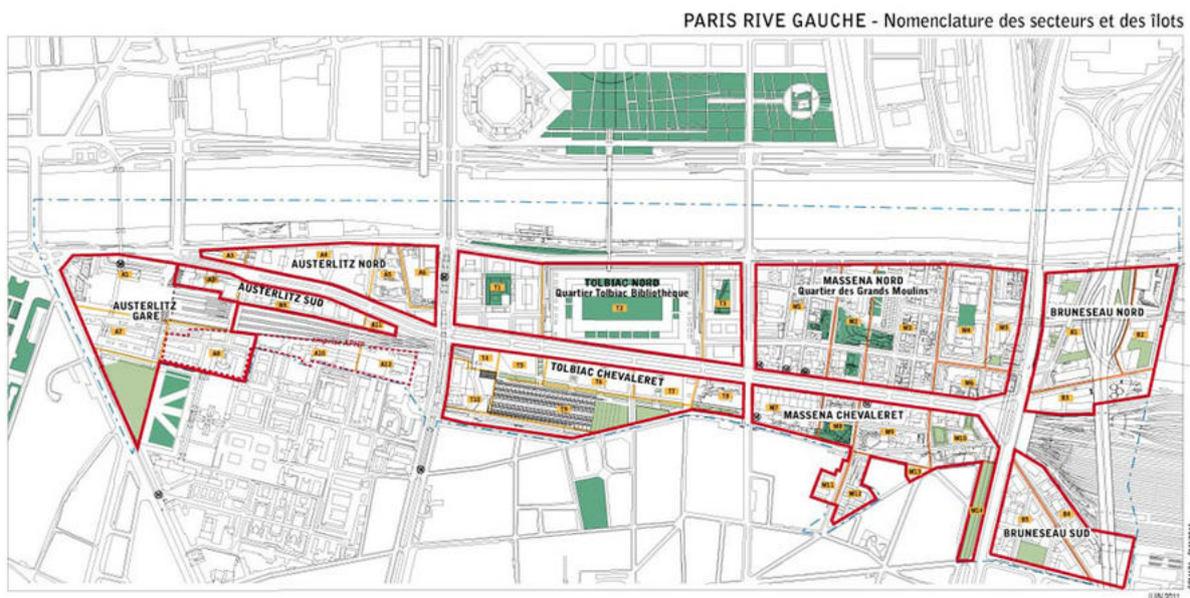


Figura 11 | Organizzazione planimetrica della ZAC della zona urbana di Parigi della Riva Sinistra della Senna.
Fonte web: <https://goo.gl/images/kQ5rp0>.

Riferimenti bibliografici

- Autori vari, *Basi dell'Urbanistica Sovietica*, Mosca, vol. I, , vol. II, vol. III, vol. IV, [s.n.], 1966, 1967, 1967, 1970.
- Autori vari, *Architettura collettiva della costruzione degli edifici di massa*, Kiev, Casa Editrice Стройидат , 1970.
- Autori vari, *Costruzioni residenziali nell'URSS*, Architetti URSS, Mosca, [s.n.], 1976.
- Autori vari, *Gestione del territorio politico e tecnologia edilizia in Francia*, Bologna, Edizione fiere di Bologna, 1977.
- Benevolo L., *Le origini dell'urbanistica moderna*, Bari, Editore Laterza, 1963.
- De Magistris A., *La città in transizione, Politiche urbane e ricerche tipologiche nell'URSS degli anni Venti*, Torino, Il Quadrante, 1988.
- De Magistris A., *Mosca 1900-1950, Nascita di una capitale*, Milano, CittàStudi Edizioni, 1994.
- Gravagnuolo B., *La progettazione urbana in Europa*, Bari, Edizione Laterza, 1997.
- Guardo A. (a cura di), *Seminario internazionale di progettazione: il progetto del limite, nuovi paesaggi urbani*, Siracusa: il lungomare Talete, Documenti della Facoltà di Architettura di Siracusa, Cannitello, Biblioteca del Cenide, 2002.
- Inoscemeva A.C., *Proprietà architettoniche – Edifici residenziali e costruzioni industriali*, Kiev, Casa Editrice Sveglia, 1989.
- La Greca P. (a cura di), *Interventi nella città consolidata: casi francesi e italiani a confronto*, Roma, Gangemi editore e Università degli studi di Catania, 1996.
- Jacobs J., *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulla metropoli americana*, Torino, Einaudi, 1969.
- Mamoli M. e Trebbi G., *Storia dell'urbanistica. L'Europa del secondo dopoguerra*, Bari, Editore Laterza, 1988.
- Magnaghi A. (a cura di), *Il territorio degli abitanti*, Bologna, Zanichelli editore, 1998.
- Managhi A. , *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri Editore, 2000.
- Marescotti F., *Democrazia è anche questione di metri quadrati*, Catania, Azienda Grafica Editoriale di G. Casabene, 1983.
- Miljutin N. A., *Sovietskaia Architectura*, [S.l.], [s.n.], 1932.
- Miljutin N. A. , *Rapporti residenze-servizi nelle nuove città dell'URSS*, [S.l.], [s.n.], 1977.
- Nigrelli F.C. (a cura di), *Metropoli Immaginate*, Roma, Manifestolibri, 2001.
- Nigrelli F.C. (a cura di), *Il senso del vuoto. Demolizioni nella città contemporanea*, Roma, Manifestolibri, 2005.
- Petrignani M., *Pianificazione ed industrializzazione edilizia nell' URSS*, Salerno, Antonio Salzano Editore, 1978.
- Roncayolo M., *La città. Storia e problemi della dimensione urbana*, Torino, Piccola Biblioteca Einaudi, 2001.
- Ronzoni M.R., *Il senso della periferia, tecniche di riqualificazione ambientale*, Firenze, Alinea Editrice, 2001.
- Sica P., *Storia dell'urbanistica, Il Novecento*, Bari, Edizioni Laterza, 1985.

Pratiche dell'abitare e politiche per l'autorganizzazione

Carlo Cellamare

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"
DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Ambientale
Email: carlo.cellamare@uniroma1.it

Abstract

Il tema dell'abitare è un tema complesso che non si risolve nella sola questione della casa. Il tema dell'abitare coinvolge dimensioni materiali e immateriali che non sono semplicemente gestibili all'interno di una logica delle competenze tipica dello stato moderno. Lo studio delle pratiche dell'abitare anche in contesti di marginalità e di quartieri difficili evidenzia una ricchezza, ma anche una conflittualità negli usi dello spazio, nella sua gestione e nella sua significazione per cui la riqualificazione non può passare solamente attraverso interventi fisici (pur fondamentali) o approcci come quello del "rammendo" (o della "ricucitura delle periferie"), ma deve svilupparsi nella considerazione di problematiche più complesse (il contrasto allo spaccio, il sostegno al lavoro e alla produzione di reddito in contesti di disoccupazione, ecc.) e delle progettualità e delle risorse latenti che anche territori così problematici esprimono. Nell'ambito delle progettualità e delle risorse latenti, anche in contesti difficili, dove l'assenza del pubblico (istituzionale) è particolarmente evidente e la distanza delle istituzioni si fa sentire, emergono importanti capacità di autorganizzazione e di riappropriazione dei luoghi. Le politiche di riqualificazione si interrogano quindi sulle forme di valorizzazione di queste capacità, che implicano anche riappropriazione e cura dei luoghi, attraverso una revisione degli strumenti di gestione e attraverso un differente ruolo dell'amministrazione. Tali considerazioni saranno sviluppate attraverso il contesto del quartiere di Tor Bella Monaca.

Parole chiave: abitare, autorganizzazione, pratiche urbane.

1 | Introduzione. Il tema dell'abitare

Il tema dell'abitare è allo stesso tempo, per chi lavora col territorio, un tema fondamentale e un tema difficile da trattare (Cellamare, 2016b; Crosta, 2007; La Cecla, 1993)¹. Da una parte, è centrale non solo per gli urbanisti (o per gli altri studiosi delle realtà insediative, dai geografi, ai sociologi, agli antropologi, ecc.) ma anche per chi governa le realtà urbane, e quindi non è soltanto un tema di ricerca ma un nodo centrale per l'amministrazione pubblica e un problema prioritario per la società, in particolare poi nell'ottica del welfare state, soprattutto in una fase epocale in cui si registra un suo progressivo arretramento. D'altra parte, è una questione estremamente difficile da affrontare per la sua complessità, tanto da risultare spesso sfuggente nei suoi elementi costitutivi e di fatto esito dell'incrocio di pratiche di vita, politiche di differenti settori e a più scale, desideri individuali e collettivi, interessi sociali ed economici. Spesso il tema dell'abitare è ridotto alla questione della casa. Il tema dell'abitare può essere letto nella sua complessità attraverso un'interpretazione delle pratiche urbane esistenti incrociata con le politiche e le forme di gestione da parte dei diversi soggetti coinvolti. Il presente contributo dà per acquisito questo tipo di approccio (Crosta, 2010; Cellamare, 2011) e, dopo aver evidenziato, il ruolo delle forme di protagonismo sociale, nonché delle pratiche e dei processi di autorganizzazione e di riappropriazione della città, intende illustrare quali tipi di politiche e di azioni possono essere intraprese in questa direzione. Verrà considerato come contesto di riferimento il quartiere di Tor Bella Monaca a Roma, quartiere ERP particolarmente problematico e quindi di difficile trattazione, dove è in corso da tempo un percorso di ricerca-azione².

2 | Autorganizzazione e riappropriazione della città

Attraverso uno sguardo dal basso e dall'interno emergono molti aspetti che sono spesso essenziali in una riflessione sull'abitare, ma che altrettanto spesso non si riesce a cogliere (o sfuggono ad un rilevamento sistematico) e quindi "non si vedono"; e per questo perdono rilevanza o addirittura non sono considerati. Il lavoro sul campo vuole cercare proprio di far emergere e cogliere la rilevanza di tali processi e di tali

¹ La letteratura sul tema è vastissima. Si rimanda ai testi segnalati per l'ampia serie di riferimenti bibliografici.

² Non c'è lo spazio, in questo contributo, di illustrare la complessità e la ricchezza del caso studio. Si rimanda alla sezione dedicata della rivista *Territorio*, n. 78, per la sua trattazione (Cellamare, 2016a). Per approcci analoghi si rimanda a Cognetti (2016) e Cognetti, Padovani (2016).

pratiche. In questo sguardo l'attenzione alle pratiche urbane assume quindi una rilevanza fondamentale: esse permettono di mettere in relazione le dimensioni materiali e immateriali (e non solo quindi gli usi, né tanto meno solo le funzioni) che sono implicate dall'abitare. Inoltre, fanno emergere progettualità latenti (Cellamare, 2011) che sono importanti indicatori sia delle capacità e delle possibilità del protagonismo sociale, sia degli orientamenti che possono assumere le politiche pubbliche che intendono operare una rigenerazione urbana radicata nei processi sociali. Le pratiche urbane fanno emergere una molteplicità di processi in corso, spesso pulviscolari ed estremamente diffusi sui territori, ma che costituiscono – presi nel loro insieme – una componente fondamentale nella trasformazione e nello sviluppo delle città.

Tra questi, le città sembrano essere intensamente attraversate, in questa fase storica, da processi e pratiche di appropriazione e ri-appropriazione dei luoghi, dei propri contesti di vita (Hou, 2010). Si tratta di esperienze molto diverse tra loro: dagli orti urbani alle forme di autogestione della città informale e autocostruita, dal parkour alle occupazioni a scopo abitativo, dagli spazi verdi autogestiti alle recenti occupazioni dei luoghi di produzione culturale (cinema, teatri, ecc.), dagli usi temporanei di spazi abbandonati all'utilizzazione degli spazi pubblici per attività collettive organizzate, ecc. (Cellamare, Cognetti, 2014). A Tor Bella Monaca, questo si traduce in pratiche di autogestione di parchi e aree verdi, della manutenzione delle aree verdi pertinenziali, della manutenzione e della pulizia degli spazi comuni di scala, di spazi pubblici abbandonati, di orti, di biblioteche, di attività culturali, di centri sociali, della ciclofficina, ecc.

3 | Politiche per l'autorganizzazione

Il contesto romano ed, in particolare, l'esperienza di ricerca-azione in corso a Tor Bella Monaca offrono l'occasione per fornire alcune indicazioni sui possibili percorsi futuri per una riqualificazione urbana e sociale dei quartieri, in forma integrata. Possono essere forniti alcuni indirizzi di carattere generale sulla base dei quali ripensare le politiche dell'abitare:

- Recuperare la distanza tra la politica e i territori. In particolare, emerge con chiarezza la necessità di elaborare, sviluppare e portare avanti nella concretezza un "progetto" per la città, che attualmente pare assolutamente mancare. Al di là dell'affermazione di carattere molto generale, questo significa più propriamente ripensare il modello economico della città, ovvero quali siano gli elementi di forza che debbano sostenere l'economia di Roma. Il nodo centrale, infatti, anche nella riqualificazione di un quartiere come Tor Bella Monaca, è la necessità di produrre reddito da parte delle famiglie e degli abitanti. O, meglio ancora, focalizzare l'attenzione sul lavoro, come condizione per produrre reddito, ma anche per ricostruire e dare un senso al tessuto sociale esistenti e alla dignità delle persone. Questo è particolarmente importante e vero in un contesto come Tor Bella Monaca dove l'economia criminale nasce e prospera sulla povertà delle persone. Non si può pensare una riqualificazione dei quartieri senza pensare alle condizioni di vita degli abitanti, senza pensare al lavoro, senza pensare a come uscire dall'assistenza e dalla necessità di "far da sé" per poter sopravvivere. Questa riflessione ha quindi un carattere generale; vale cioè in generale per tutti i quartieri e per lo sviluppo della città nel suo complesso. Questo diventa anche un criterio generale per caratterizzare le politiche di intervento all'interno del quartiere. Tali politiche devono mirare sempre, anche per quanto riguarda la manutenzione, la riqualificazione, ecc., a generare posti di lavoro, soprattutto su base locale.
- Valorizzare le energie sociali e le progettualità latenti. E' questo, come abbiamo visto, un punto nodale e fondamentale: sia perché permette di radicare gli interventi e le azioni nel tessuto sociale, nelle sue progettualità e nella sua disponibilità ad accoglierli e ad esserne favorevoli; sia perché struttura e rafforza il legame tra gli abitanti ed il contesto in cui vivono sviluppando le dimensioni della cura e della responsabilità; sia perché significa rafforzare la dimensione dei valori, soprattutto di quelli in cui ci si riconosce, nonché i processi di significazione (e risignificazione) e di "produzione di luoghi" (significativi, rilevanti ed in cui ci si riconosce); sia perché favorisce un'alleanza tra le istituzioni e le forze sociali nonché la valorizzazione delle energie sociali, appunto, in un contesto in cui le istituzioni non riescono a sostenere più l'onere della gestione delle attrezzature e delle infrastrutture pubbliche. E questo permetterebbe anche di ridurre la distanza tra le istituzioni e le realtà locali. Questo criterio generale si può declinare in modi diversi, ma in ogni caso bisogna farlo con molta attenzione per le molte ambiguità e distorsioni che può innescare. In particolare, in un contesto in cui lo sviluppo delle forme di autorganizzazione può essere considerato (e quindi con un'accezione tendenzialmente negativa o comunque problematica) un segnalatore dell'arretramento generale del *welfare state*, alcuni dei grandi rischi sono la delega e lo "scaricare" sui cittadini gli oneri dell'amministrazione pubblica, della gestione della "cosa pubblica". La delega può significare trasmettere, al di fuori di un controllo

pubblico, una capacità decisionale e di indirizzo politico che invece deve rimanere prerogativa pubblica (altrimenti si innesca l'attivazione di "istituzioni intermedie", di tipo sostitutivo), pur all'interno di un percorso di condivisione e di partecipazione. Il secondo rischio rafforzerebbe la dinamica di arretramento del welfare state, metterebbe in più grande difficoltà gli abitanti, sarebbe solo una distribuzione di oneri. Con alcuni effetti connessi, come la costruzione di cuscinetti al conflitto sociale e la delega di responsabilità. Questo tipo di dinamica, se non ben organizzata e governata, può avere quindi effetti negativi. Infine, pur rimanendo un criterio particolarmente importante e interessante, deve essere combinato con altri criteri, a partire da quello legato al lavoro.

- Recuperare la presenza delle istituzioni ed il ruolo di programmazione. Questo può apparire un criterio contrario o almeno inverso al precedente, ma invece – come abbiamo visto, illustrando brevemente il punto precedente – si tratta di un criterio molto importante, proprio in combinazione col precedente, anzi i due devono essere strettamente legati. Come per la politica, si tratta di recuperare una distanza tra le istituzioni ed i territori, di far sì che gli abitanti abbiano dei referenti riconoscibili ed individuabili, che vi sia un canale di comunicazione aperto tra cittadini e istituzioni e che questo canale sia connesso anche ai processi decisionali; ma questo non significa un recupero di controllo e di governo centralizzato, che è anzi un aspetto da superare (oltre che, in molti casi, ampiamente superato, proprio per l'arretramento del welfare state) e, per molti versi, anacronistico. Né si tratta semplicemente di recuperare efficienza e gestione dei processi urbani, che pure peraltro è una funzione essenziale e assolutamente da recuperare (soprattutto nel contesto romano, mentre in altri contesti urbani forse il problema è meno sentito³). Si tratta di recuperare una capacità di fare programmazione (o anche pianificazione, come si preferisca dire) nel senso di capacità di individuare politiche da perseguire, di organizzare percorsi concreti ed attuabili che mirino a raggiungere quelle politiche e gli obiettivi in cui si declinano, di organizzare le attività, le risorse e le persone in scansione temporale a questo scopo. La programmazione sembra una capacità che è uscita dall'orizzonte culturale e politico delle istituzioni romane (se vi è mai stata, proprio perché a Roma è sempre mancata una cultura amministrativa forte ed, anzi, si è tesa ad indebolirla, mantenendola sotto la pressione del governo centrale e degli interessi centrali, proprio perché Capitale dello Stato) e più in generale di quelle italiane. Recuperare una capacità di programmazione significa anche recuperare la dimensione dell'"interesse pubblico", ovvero di definire all'interno di una dinamica politica e sociale cosa è nell'interesse pubblico, anche attraverso forme di condivisione con i cittadini. Nei quartieri questo significa soprattutto la costituzione di laboratori di quartiere. Se pensiamo al contesto di Tor Bella Monaca questo significa appunto la costituzione di un laboratorio di quartiere, ma anche la costituzione di un ufficio/agenzia dell'ATER in loco, o almeno la definizione di un referente specifico che possa seguire in maniera integrata e qualificata le problematiche e le progettualità che interessano il quartiere e che costituisca un referente credibile dell'istituzione. Più in generale, nella riorganizzazione di Roma e del suo apparato (soprattutto in connessione alla costituzione della Città Metropolitana), ciò rimanda all'istituzione dei Comuni metropolitani (e quindi con maggiori capacità di azione e di politica degli attuali Municipi), anche con una maggiore articolazione territoriale di quanto non siano ora i Municipi. Se pensiamo che la sola Tor Bella Monaca, coi suoi 30-35.000 abitanti ha una dimensione paragonabile con un capoluogo di Provincia come Rieti (Provincia dove l'assoluta maggioranza dei Comuni è inferiore ai 5.000 abitanti), questo appare quasi un passo necessario.

Focalizzando l'attenzione soprattutto sul secondo obiettivo/criterio generale precedentemente illustrato, ma tenendo conto degli altri elementi considerati, possono essere configurate alcune "politiche per l'autorganizzazione", come parte di più articolate politiche di riqualificazione, ovvero politiche orientate al coinvolgimento dei soggetti sociali e alla valorizzazione delle energie sociali e delle progettualità esistenti.

Nello specifico contesto di Tor Bella Monaca (peraltro particolarmente difficile e dove un ruolo importante è svolto dal tema della casa) queste possono articolarsi secondo alcune possibili tematiche:

- Costituzione, come già ricordato, di una struttura di riferimento a livello locale dell'ATER (anche in connessione con il Municipio, ivi presente), che possa assumere anche le caratteristiche di uno specifico laboratorio di quartiere (o quantomeno individuare un soggetto referente per l'interlocuzione con le realtà locali).

³ Nel contesto romano, soprattutto in alcune gestioni di anni passati, in particolare nella sindacatura Alemanno, vi è stata addirittura un'intenzionalità di smantellamento della pubblica amministrazione. E questo si inserisce in un processo di carattere più generale e quasi epocale, soprattutto nel mondo occidentale, ma di cui l'Italia è sicuramente una punta avanzata.

- La manutenzione del verde pertinenziale e delle aree verdi (comunali o di proprietà dell'ATER). Questo può avvenire (come già in parte avviene) attraverso il diretto coinvolgimento dei cittadini, nelle forme dell'affidamento convenzionale (o altre forme di riconoscimento) e favorendo l'occupazione. Questo comporta un recupero sugli affitti da pagare, ovvero una devoluzione della quota destinata da ATER e dal Comune alla manutenzione del verde. L'affidamento può avvenire attraverso bando con criteri che favoriscano le realtà locali e i soggetti già impegnati nella manutenzione (ed anche le categorie più giovani), ad esempio cooperative sociali su base locale.
- Gli orti. Individuazione delle fasce da destinare ad orti ed assegnazione con criteri che favoriscano le realtà locali, la trasparenza, la gestione collettiva, la produzione con criteri di sostenibilità.
- Utilizzazione delle vaste aree inedificate disponibili per attività produttive compatibili, come ad esempio la vivaistica, prodotti per gli orti e il giardinaggio, ecc.
- Autorecupero. L'autorecupero assume due caratteri fondamentali. Il primo è l'autorecupero per le riparazioni e gli adeguamenti dei singoli appartamenti già in uso, da parte dell'inquilino. Il secondo riguarda la possibilità di recuperare appartamenti e unità abitative attualmente inutilizzabili e che l'ATER (o il Comune) non è in grado di recuperare. Con questo secondo scopo esiste anche una specifica legislazione regionale che potrebbe risultare favorevole. Per quanto riguarda il primo aspetto, si tratta di individuare linee guida per l'autorecupero, ovvero per quegli interventi che possono essere gestiti in proprio dall'inquilino. L'attuazione di tali interventi da parte dell'inquilino interessato comporterebbe poi la possibilità di decurtare i costi sostenuti dagli affitti dovuti all'ATER. Per quanto riguarda il secondo aspetto, appare allo stesso tempo particolarmente promettente alquanto problematico. La legge prevede infatti che il potenziale utilizzatore dell'unità da recuperare anticipi il finanziamento necessario agli interventi, recuperandolo poi dai canoni dovuti. Questo fa sì che si possano creare distinzioni (socialmente ingiuste) tra chi si può permettere gli interventi (o che può recuperare i finanziamenti necessari) e chi non se lo può permettere, arrivando anche ad uno "scavalco" nelle liste di assegnazione. Inoltre, molti potrebbero rivolgersi al prestito illecito o alla malavita organizzata per ottenere il finanziamento necessario, con le distorsioni che ne derivano. Il sostegno all'autorecupero in questa seconda forma dovrebbe essere quindi accompagnato da un sostegno all'iniziativa privata (anche in condizioni di difficoltà, e quindi seguendo le liste di assegnazione), ad esempio tramite il microcredito (e il soggetto pubblico può svolgere funzione di garanzia).
- Destinazione degli spazi "commerciali" inutilizzati per scopi sociali. L'ATER (e il Comune) dispongono di spazi originariamente destinati alle attività commerciali. Questi devono essere allocati a prezzi di mercato, secondo la normativa. Le attività commerciali, però, molto spesso non riescono a reggere e quindi i negozi chiudono e/o tali spazi rimangono inutilizzati, incrementando la situazione di degrado. L'ATER sta già lavorando all'elaborazione di regolamenti e bandi che prevedano una situazione favorevole per la destinazione ad attività svolte con scopi sociali e di utilità pubblica, ovvero l'assegnazione a canoni accessibili o nulli a quelle attività riconoscibili come socialmente radicate e che operano a fini sociali e collettivi. A Tor Bella Monaca vi sono già diverse proposte e richieste in merito. Tra l'altro questo percorso potrebbe andare incontro all'attività di produzione culturale già presente nel quartiere, come quella musicale, attraverso la realizzazione di sale prove o di spazi destinate appunto alla musica. Ma vi sono proposte anche di scuole di musica e danza, di scuole di italiano, di laboratori sociali, ecc., così come sono già attivate iniziative (spesso attraverso occupazioni che richiedono un riconoscimento) per spazi destinate a biblioteche e ludoteche.
- Analoghe linee di azione possono essere perseguite per la gestione e l'utilizzazione degli spazi pubblici non utilizzati o abbandonati o che versano in condizioni di degrado, ad esempio ripetendo l'esperienza già sviluppata nel passato e di grande successo per quanto riguarda la gestione della manutenzione di Largo Castano affidata al CIES. Ancora, analoghe politiche possono essere condotte nella gestione e manutenzione del patrimonio storico-culturale ed archeologico presente (assecondando l'iniziativa sviluppata dall'associazione Tor Più Bella nel recupero della Via Gabina).
- Portierato. E' questa una proposta avanzata dalle realtà locali, soprattutto in quei contesti dove già alcuni soggetti, o gruppi di soggetti, si sono organizzati per gestire gli spazi comuni degli immobili (per esempio le torri di via Santa Rita da Cascia su iniziativa dell'associazione Tor Più Bella) e fronteggiare la presenza della malavita organizzata e dello spaccio della droga. Questa figura dovrebbe avere un riconoscimento formale da parte dell'ATER, anzi dovrebbe essere individuata attraverso un'iniziativa istituzionale. Anche questo tipo di percorso potrebbe innescare alcune distorsioni, soprattutto in quei contesti dove non c'è un riconoscimento sociale delle persone intenzionate a svolgere questo ruolo.

Quindi bisognerebbe introdurre criteri a sostegno di questa prospettiva, ad esempio introducendo il criterio che il portierato non sia obbligatorio (ma sia un'opportunità offerta allo stabile nel suo complesso) e che le persone da impegnare in questo ruolo siano individuate dagli inquilini dell'immobile considerato. Vi dovrebbe poi essere un riconoscimento economico dell'attività svolta, eventualmente anche a valere sui canoni dovuti.

Si tratta di alcune proposte esemplificative, oggetto di una fase di ricerca e di interlocuzione con le istituzioni, ma che devono essere verificate in successivi step di lavoro ed approfondimento.

Due tematiche rimangono però al fondo di questa riflessione.

In primo luogo, bisogna comunque affrontare il tema dell'assegnazione della casa pubblica e, nel complesso, della gestione di questo processo. E quindi anche della riorganizzazione degli enti di gestione, come l'ATER. L'organizzazione attuale, definita in normativa, prevede che l'ATER sia un ente economico e quindi raggiunga il pareggio di bilancio. D'altra parte la normativa vincola alcuni aspetti (come la definizione dei canoni) obbligando l'ATER in una condizione di difficoltà di gestione. Probabilmente sarebbe necessario definire prima i criteri che permettano all'ATER di raggiungere il pareggio di bilancio attraverso una buona gestione del patrimonio, e poi integrare con altre politiche (più legate al sociale) ed eventuali sussidi, che vadano a sostegno degli inquilini in stato di bisogno. Tale organizzazione è, per esempio, quanto avviene in Germania (Puccini, 2016). Vi è qui poco spazio per affrontare il tema in maniera sistematica e si rimanda a successivi approfondimenti.

In secondo luogo, questi approcci implicano un ripensamento delle istituzioni e delle loro funzioni. Se è vero che siamo di fronte ad un arretramento del welfare state, questo non significa una scomparsa del soggetto pubblico ed in particolare della sua funzione di governo e di programmazione (e tanto meno la connessa delega amministrativa alle realtà sociali locali). Significa piuttosto ripensare l'istituzione nella sua funzione abilitante delle iniziative e delle capacità sociali locali (che significa selettiva, di verifica dell'interesse pubblico, di sostegno e di incentivazione). Significa anche sviluppare una "politica significativa" sui territori che abbia un rapporto diretto con le pratiche ed i processi che lì si svolgono ed emergono.

Riferimenti bibliografici

Cellamare C. (2011), *Progettualità dell'agire urbano. Processi e pratiche urbane*, Roma: Carocci.

Cellamare C. (a cura di, 2016a), *Praticare la multidisciplinarietà. Abitare Tor Bella Monaca*, in *Territorio*, n. 78, Milano: Franco Angeli.

Cellamare C. (a cura di, 2016b), *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*, Roma: Donzelli.

Cellamare C., Cognetti F. (eds, 2014), *Practices of Reappropriation*, Milano: Planum Publisher.

Cognetti F. (2016), "Ricerca-azione, diritti e ruolo dell'università. Una prospettiva inclusiva e relazionale alla produzione di conoscenza", in *Territorio* n.78.

Cognetti F., Padovani L. (2016), "Ri-attribuire valore e senso ai quartieri di edilizia residenziale pubblica e alla politica della casa. Percorsi attraverso il quartiere San Siro a Milano", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XLVII, 117.

Crosta P. L. (2007), "L'abitare itinerante come "pratica dell'abitare" che costruisce territori e costituisce popolazioni. Politicità delle pratiche", in Balducci A., Fedeli V. (a cura di, 2007), *I territori della città in trasformazione. Tattiche e percorsi di ricerca*, Milano: Franco Angeli.

Crosta P. L. (2010), *Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa"*, Milano: Franco Angeli.

Hou J. (ed., 2010), *Insurgent Public Space. Guerrilla Urbanism and the Remaking of Contemporary Cities*, London – New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

La Cecla F. (1993), *Mente locale. Per un'antropologia dell'abitare*, Milano: Elèuthera.

Puccini E. (2016), *Verso una politica della casa. Dall'emergenza abitativa romana ad un nuovo modello nazionale*, Ediesse, Roma.

Le varie facce della sostenibilità nel concorso “Abitare sostenibile” (APE FVG): tra *passivhaus*, *cohousing* e *coworking*

Paola Cigalotto

Studio Cigalotto Architetti, Udine

Email: paola.cigalotto@gmail.com

Valentina Crupi

Università degli Studi di Trieste

DIA - Dipartimento Ingegneria Architettura

Email: vcrupi@units.it

Luca Del Fabbro Machado

Architetto, Udine

Email: luca.delfabbromachado@gmail.com

Abstract

Le riflessioni presentate in questo testo fanno riferimento al concorso di idee "Abitare sostenibile" conclusosi nel febbraio 2017 e indetto dall'Agenzia per l'Energia del Friuli Venezia Giulia. Il punto di vista è quello di uno dei due progetti vincitori ex aequo del concorso. I molteplici aspetti innovativi del concorso rispetto ai temi sollevati, ai promotori, alle modalità di costruzione del bando, ai caratteri del sito e agli esiti progettuali possono mettere in evidenza possibili strade alternative dell'azione pubblica nel progetto per l'abitare e, al tempo stesso, alcuni temi irrisolti. Il progetto si conferma "strumento di conoscenza", luogo ove emergono possibilità e criticità nel far interagire concretamente le diverse forme della sostenibilità.

Parole chiave: sustainability, social housing, neighborhood.

1 | Abitare sostenibile. Un concorso, un progetto.

Le nuove tendenze dell'abitare sociale presentano molte facce (*entrenous/cohousing, intimité/extimité*, ecc.). Nuove forme di abitare nascono (e muoiono) per iniziative disperate di gruppi ristretti, la cui aggregazione segue di volta in volta logiche particolari spesso non inquadrabili negli strumenti consolidati dell'urbanistica e nemmeno nelle politiche dell'abitare sociale. Il tema della casa ha assunto aspetti che esprimono una crisi complessa, in cui la precarietà economica si coniuga a nuovi assetti demografici e familiari. Esiste una difficoltà dell'azione pubblica nel dare risposta a questa crisi, perplessità verso gli interventi di social o cohousing e una non facile comunione tra edilizia sociale e questioni ambientali.

Il recente concorso "Abitare sostenibile", bandito da un gruppo di promotori prevalentemente pubblici¹ per il piccolo Comune montano di Budoia (Pn), consente di riflettere sul difficile confronto tra i vari significati della sostenibilità e rappresenta un interessante tentativo di trovare nuove strade e sinergie. Il bando², che prevedeva la «realizzazione di un intervento edilizio in standard passivo, a basso costo e ad elevata valenza sociale», ha richiesto «un intervento di edilizia sociale ad altissima efficienza energetica e a basso costo con una particolare attenzione alle opportunità di riqualificazione territoriale e urbana attraverso il nuovo insediamento edilizio, nonché ai temi del cohousing e coworking» (APE FVG, 2016: 2.4). Il sito per l'insediamento è una Zona Residenziale di Espansione (C) di proprietà privata di 24.328

¹ Il concorso di idee "Abitare Sostenibile" è stato promosso da APE FVG, un'organizzazione no-profit, nata nel 2006 su iniziativa della Provincia di Udine, attiva nel promuovere l'utilizzo intelligente dell'energia in FVG. In questo progetto è stata sostenuta dal Comune di Budoia, dalla Provincia di Pordenone – UPI FVG, dalla Fondazione CRUP e dall'ATER di Pordenone, con il patrocinio del Polo Tecnologico di Pordenone: una variegata compagine di enti pubblici e privati con ruoli, competenze e finalità differenti, che si riflette nelle richieste del bando e nella composizione della giuria (Giuria: Raul Pantaleo (Presidente) TAM Associati, Roberto De Marchi (Vice Presidente) Sindaco del Comune di Budoia, Fabio Dandri APE FVG, Barbara Cassan Ingegnere libero professionista e referente IG Passivhaus FVG, Mario Liut ATER Pordenone, Sergio Dell'Anna Fondazione CRUP, Eddi Dalla Betta Presidente sezione FVG dell'INU) e che rappresenta un interessante tentativo di trovare nuove sinergie e strade alternative.

² La documentazione del concorso e il relativo bando si possono trovare al link <http://www.apc.fvg.it/abitaresostenibile/> (Ultimo accesso aprile 2017).

mq posta nel Comune di Budoia. Un territorio pedemontano inserito nella rete "Alleanza per le Alpi", di circa 2500 abitanti, prossimo a centri turistici montani, dalle dinamiche insediative complesse che uniscono fenomeni di abbandono, elevata dispersione insediativa, qualità dei servizi e delle produzioni agricole: una particolare forma di città diffusa.

Non è né semplice né scontato formulare una soluzione che risponda a tali richieste, le quali portano, in prima istanza, a soluzioni configgenti; in questo senso il progetto *ECO B&B - BUDOIA, prototipo per un insediamento passivo agri-climatico*³ ha cercato di intavolare un dialogo tra differenti forme di sostenibilità secondo i seguenti punti di vista: passivhaus (2 | "Case passive-case per ricchi?"), cohousing (3 | "Abitare neo-liberale o abitare sociale?") e coworking (4 | "Spazi dell'abitare e dell'operare insieme").



Figura 1 | Il progetto, vincitore ex aequo, è stato redatto da Paola Cigalotto, Valentina Crupi, Luca del Fabbro Machado (capogruppo), Oscar Meneghini e Pierangelo Virgolini, (UD), con la consulenza di Alberto De Luca, la collaborazione di Gianpiero Jurig e i contributi di Alessandro Peressotti ed Elena Marchigiani; il secondo progetto vincitore ex aequo è di Mirco Franzoso (TN). Obiettivo del progetto è stato quello costruire un pezzo di paesaggio polifunzionale che ospitasse molteplici attività, stabili e temporanee, che offrisse servizi e attirasse al suo interno abitanti contermini e fruitori di passaggio, esibendo al contempo un'ipotesi di insediamento consapevole delle nostre responsabilità nei confronti dell'ambiente.

Fonte: Cigalotto P., Crupi V., del Fabbro Machado L., Meneghini O. e Virgolini P., 2016.

2 | Case passive-case per ricchi?

Nel contesto di crisi ambientale-climatica, la massima efficienza energetica è una delle possibili risposte per garantire uno sviluppo sostenibile. Attualmente, però, l'edilizia passiva sembra essere prerogativa delle fasce di reddito più alte e ciò si deve ai due fattori: i costi di costruzione e le geografie dell'abitare. Gli stessi fattori che hanno da sempre costituito i principali limiti dell'edilizia pubblica e delle politiche sociali legate all'abitare.

Da un lato il fatto che l'efficientamento energetico sia ottenibile soltanto a fronte di una serie di accorgimenti tecnici che aumentano i costi di costruzione, andando a mettere in crisi proprio una delle modalità che permettono la sostenibilità economica di operazioni a vantaggio delle fasce svantaggiate. Costruire in economia è, oggi più che mai, un vincolo col quale l'housing sociale deve fare i conti perché, nonostante le politiche pubbliche e le relative agevolazioni, esso rientra effettivamente in un mercato privato in cui a un investimento deve corrispondere un ricavo. Tale mercato, essendo rivolto ad abitanti da selezionare in base al reddito, deve necessariamente offrire soluzioni abordabili a cui corrisponda un livello tecnico degli alloggi adeguato alle loro possibilità; gli standard qualitativi, perciò, difficilmente possono raggiungere livelli superiori alla media.

³ Il progetto ECO B&B - BUDOIA, illustrato attraverso l'apparato immagini e redatto da Paola Cigalotto, Valentina Crupi, Luca Del Fabbro Machado (capogruppo), Oscar Meneghini e Pierangelo Virgolini, (UD), con la consulenza di Alberto De Luca, la collaborazione di Gianpiero Jurig e i contributi di Alessandro Peressotti ed Elena Marchigiani, è risultato vincitore ex aequo. Il secondo progetto vincitore ex aequo è di Mirko Franzoso (TN).

L'ipotesi di coniugare lo standard passivo con l'edilizia a basso costo impone quindi di ricercare un'economicità complessiva che si può ottenere solo ribaltando la logica del risparmio sui costi di costruzione e sulle dimensioni degli spazi privati. Aumentare l'investimento sull'involucro e sugli impianti – così come i protocolli Passivhaus impongono – e ridurre la ripetizione di elementi, partizioni, vani ed elettrodomestici. L'introduzione dei principi di cohousing viene in aiuto, su questo fronte, proprio perché questi si basano sulla condivisione di spazi e servizi, la cui realizzazione in parti comuni – invece che seriali – comporta una spesa complessiva nettamente inferiore. Tra l'altro, la composizione degli alloggi in combinazione con gli spazi comuni impone un ragionamento rinnovato sui tipi insediativi, che naturalmente devono superare la logica della casa isolata, così come quella del grande contenitore.



Figura 2 | Il principio insediativo denso si rifà agli impianti antichi, volto a realizzare un'architettura passiva alla scala dei piccoli centri, caratterizzata dal disegno delle coperture e dal trattamento delle facciate. Il ripensamento degli spazi di prossimità costruisce senso di urbanità e abitabilità nel quotidiano (Basso, 2013); una micro topografia cura i dislivelli e le relazioni tra diversi gradi di privacy e condivisione. Il paesaggio proposto è un prolungamento delle fasce alternate di prati e alberi che scendono dai colli della Pedemontana affiancando l'area progetto e reinterpreta in chiave collettiva l'idea di "orti abitati" che connota le parti più antiche delle frazioni. Fonte: Cigalotto P., Crupi V., del Fabbro Machado L., Meneghini O. e Virgolini P., 2016.

Dall'altro lato, il fatto che l'abitare sostenibile sia stato, finora, iniziativa esclusiva di gruppi ristretti e di fasce agiate ha comportato un'altra dinamica che si discosta dalle possibilità offerte dalle politiche sociali: lo scegliere dove andare e con chi stare.

Nello "stare insieme" delle esperienze di cohousing il comune denominatore è l'iniziativa di una cerchia ristretta che mette in gioco un'idea di condivisione propria, a cui si può liberamente aderire e da cui ci si può liberamente smarcare; «stare entre-nous è innanzitutto stare con chi si sceglie, senza che la vicinanza sia l'esito implicito di politiche sociali o di mercato» (Bianchetti, 2016: 34). Lo strumento dell'housing

sociale, così com'è concepito, tende ad assegnare i luoghi dell'abitare, un po' come faceva l'edilizia economica popolare, in base al reddito. E, ovviamente, la strategia localizzativa risponde principalmente al criterio della rendita: terreni dai costi bassi, generalmente usciti dal mercato a seguito della crisi degli ultimi anni, in posizione spesso poco ricercata.

Anche per questo motivo la scelta di Budoia e di un'area di particolare pregio – dal punto di vista paesaggistico, soprattutto – rappresenta un'alternativa appetibile per diversi tipi di utenti candidati agli alloggi sociali; tale contesto, infatti, ha già rappresentato negli ultimi anni una meta per giovani coppie e famiglie monoreddito che hanno ritenuto più sostenibile il decentramento rispetto ai centri maggiori del pordenonese, ma a questi si possono aggiungere i lavoratori pendolari, gli immigrati e gli anziani.

3 | Abitare neo-liberale o abitare sociale?

Esperienze di condivisione, nate dalla formazione di gruppi ristretti di individui, sono spesso espressione della Self Made city (Ring, Eidner, 2013). In alternativa all'idea di quartiere mono-residenziale e di gated-community (Chiodelli, 2010; Cecchini, 2010), che spesso connota gli interventi di cohousing realizzati, l'insediamento proposto è una parte di città complessa e un elemento di attrazione a vantaggio di tutto il territorio. La definizione degli alloggi si fonda su un'ipotesi di cohousing a due diverse scale che cerca di dare risposta a una domanda inevasa, in cui la precarietà economica si coniuga a nuovi assetti demografici e familiari (separazioni, famiglie anziane, monoparentali, famiglie giovani a basso reddito: la definizione degli alloggi riconosce la famiglia "tradizionale" solo come uno dei possibili nuclei aggregativi umani): una richiesta di qualità di vita in cui la condivisione possa diventare «non solo un compromesso ma anche un vantaggio» (British Council, 2016). Ripensare agli alloggi, sociali e non, significa oggi confrontarsi con le varie forme aggregative umane che hanno sostituito la famiglia cosiddetta "tradizionale", strutturalmente fragile e isolata, che la frammentano o che ne deformano l'organizzazione per accogliere membri non autonomi, o reduci da separazioni. Oltre alla composizione variabile delle famiglie cambiano anche i ruoli, attività, tempi d'uso: le "regine del focolare" sottintese nelle tipologie consolidate fanno, per fortuna, anche altre cose. All'interno della casa il binomio soggiorno-cucina è desueto e gli ospiti temporanei sono sempre più frequenti. Condividere con i vicini cose pratiche e oggetti di uso comune (elettrodomestici, attrezzature poco usate) non è solo conveniente, ma è sensato; condividere lavori domestici (spesa, bambini, pratiche burocratiche, cucina, ecc.) può regalare tempo e nuove relazioni. In questa prospettiva, esito progettuale del concorso è stato quello di riconoscere spazi offerti alla gestione condivisa di due tipi:

- alla scala dell'insediamento (99 abitanti) il progetto offre spazi aperti e coperti per servizi comuni e per attività diverse, disponibili anche all'utilizzo da parte di persone non residenti per produrre reddito e servizi sociali; materiali urbani e architettonici consolidati vengono ricomposti in sequenze che consentono diversi livelli di condivisione (orti, serre, pergolati, aree comuni, attività economiche, ecc.);
- alla scala dell'alloggio si propone una "casa fisarmonica": gli alloggi sono di piccole dimensioni, economici, ma si ampliano per utilizzare spazi e attrezzature in comune e/o a rotazione.

Per la gestione degli spazi del primo tipo, alla scala dell'insediamento si prevede l'assegnazione ad un gestore unico esterno (cooperativa, impresa sociale, ecc.) individuato tramite bando/manifestazione di interesse, che cura l'affitto e/o gestisce in proprio i locali e le attività aperti al pubblico: stanze B&B passiv, bar, sala riunioni/feste, area wellness palestra/sauna, babysitting room con giardino, carica auto e bici elettriche, serra/negoziato a Km0. Lo stesso gestore può curare l'affitto dei locali di lavoro (coworking). All'atto dell'assegnazione della gestione vengono definiti tempi e modi per l'utilizzo delle strutture da parte degli abitanti e dei fruitori esterni. Il Comune può incentivare tramite sgravi tributari o convenzioni specifiche lo svolgimento di attività con finalità sociali (assistenza ad anziani o persone in difficoltà, attività didattiche e ricreative). La gestione degli orti collettivi e del locale per attività sociali e a servizio degli orti (corsi, ritrovo, assistenza), aperti anche ad utenti esterni, può essere affidata allo stesso operatore oppure ad uno specifico ed avviene nelle forme usuali di gestione degli orti urbani: definendo un regolamento specifico e dei responsabili *capi-orto*. La partecipazione degli abitanti alla manutenzione degli spazi aperti pubblici e collettivi consente di ottenere riduzioni dell'affitto. Per la gestione è previsto uno specifico locale destinato anche a ufficio informazioni del quartiere, affacciato sullo spazio pubblico a nord.

La gestione degli spazi comuni relativi ad ogni blocco scala avviene tramite l'adesione preventiva e obbligatoria ad un regolamento d'uso e l'adesione volontaria alla possibile istituzione di una "banca del tempo" dove ciascuno può trovare una facilitazione nelle pratiche quotidiane (spesa, cucina, stiro, baby sitting, doposcuola, ecc.).

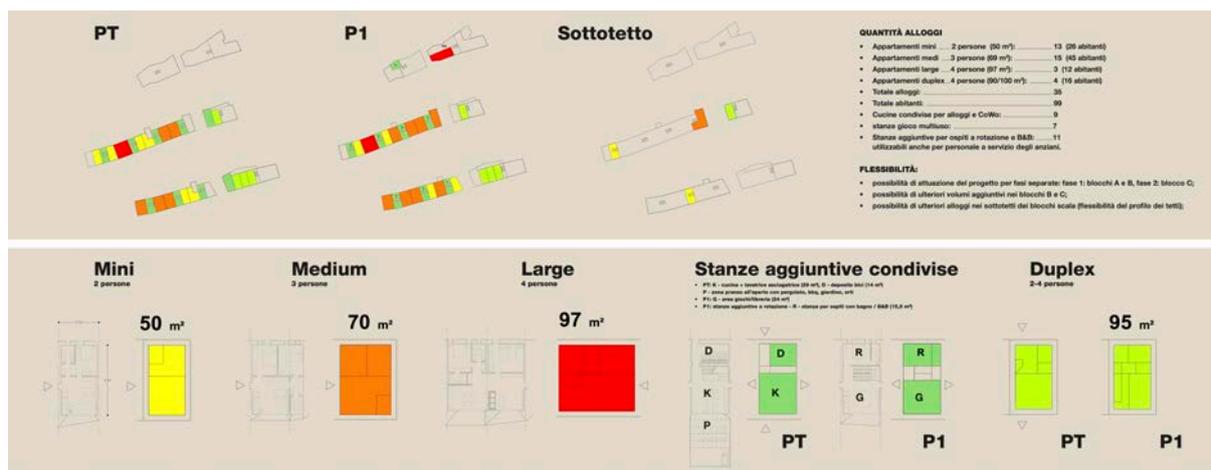


Figura 3 | La “casa fisarmonica” si allarga per utilizzare alcuni spazi in comune e/o a rotazione per i 4-5 appartamenti di ogni vano scala: al piano terra un ingresso con ricovero e ricarica bici elettriche e una stanza grande collettiva collegata al vano scale che ospita una cucina ampia (dove invitare gli amici o dove cucinare è anche passatempo e lavoro di gruppo), la lavatrice comune, l'asciugatrice e un divano. All'esterno la stanza si apre su un'area collettiva per pranzare e cucinare all'aperto. Al primo piano si trovano: una camera con bagno per gli ospiti a rotazione (utilizzabile anche per il B&B) e un'area giochi. La casa fisarmonica offre una gamma diversificata di condizioni spaziali con differenti qualità: aperto e chiuso, privato e collettivo, luminoso e buio, piccolo e grande, per i diversi usi ed utenti. Fonte: Cigalotto P., Crupi V., del Fabbro Machado L., Meneghini O. e Virgolini P., 2016.

4 | Spazi dell'abitare e dell'operare insieme

Leggere il fenomeno del coworking dalla prospettiva all'abitare sostenibile permette di riflettere su alcune nuove forme di organizzazione degli spazi produttivi dei territori contemporanei.

I coworking nascono dalla duplice esigenza di ridurre i costi e di offrire ai lavoratori spazi di collaborazione e condivisione. La crescente diffusione di questi luoghi anche nel belpaese lascia intravedere mutate geografie di produzione e l'avvio di micro-economie all'interno di contesti urbani, anche marginali. Complice la crisi e un mercato del lavoro sempre più flessibile (Merkel, 2015; Spinuzzi, 2012), i coworking – ma anche Makerspace, BarCamp, Fab Lab, Start up urbane e Cluboffice – sembrano proporre un'alternativa che ben si presta ad ospitare una classe creativa metropolitana (Florida, 2002, 2005) in cerca di adeguati spazi per esprimere il cambiamento culturale, economico e sociale di cui essi si fanno portatori.

È evidente come i coworking stiano mostrando una certa capacità nel riorganizzare spazi di lavoro tradizionali in maniera innovativa. Ma non solo. Queste esperienze si sono dimostrate capaci di innescare processi di rigenerazione urbana e di innovazione sociale (Pasqui 2015): se avviati da istituzioni pubbliche, le dinamiche localizzative all'interno della città sono per lo più orientate ad occupare spazi vuoti e marginali alla città, con effetti locali sul territorio in termini di crescita, innovazione e inclusione (si veda, ad esempio, Comune di Milano, 2014). Nel caso di Budoia, la possibilità di pensare a spazi di lavoro condivisi in un quartiere di nuova edificazione ha contribuito a consolidare il nesso tra queste nuove pratiche e tessuto insediativo. Criteri di accessibilità (vicinanza con la stazione ferroviaria, prossimità al centro storico, presenza di un sistema di mobilità dolce) e condizioni favorevoli legate alla presenza di potenziali *lone eagles* (Moriset, 2013), cioè di lavoratori autonomi, individuano la “zona C” di Budoia come campo di sperimentazione originale per disegnare spazi dedicati ad attività di coworking strettamente correlate all'abitare assieme.

In quest'ottica, l'ipotesi di progetto ha mobilitato alcuni orientamenti di indagine alternativi. Da una parte la ricerca di nuovi significati tra questione abitativa e produttiva ha portato alla definizione di possibili micro nuclei economici con forme inedite di condivisione: spazi aperti e coperti per servizi comuni, disponibili anche all'utilizzo da parte di persone non residenti per produrre reddito e servizi sociali, sono collocati verso l'esterno dell'area per una migliore visibilità, accessibilità e attrattività. In questo modo l'area si definisce come una parte di città complessa e un fattore economico di attrazione a vantaggio dei residenti e di tutto il territorio. Dall'altra considerare il coworking come pratica sociale (Schatzki et al., 2001) ha permesso di declinare il rapporto casa-lavoro con valori culturali ed aspirazioni proprie delle comunità locali. Servizi di prossimità all'abitare come l'area sport/wellness e le cucine del cohousing si intrecciano con gli spazi di condivisione della conoscenza e collaborazione, sala riunioni, foresteria: gli spazi di coworking si configurano allora come "infrastruttura urbana sociale" (Merkel, 2015) con l'intento di facilitare l'inserimento di diversi tipi di utenti candidati agli alloggi sociali in un quartiere di nuova

edificazione; ed esprimendo, in questo modo, le specificità delle forme di organizzazione del lavoro insite nello spazio urbano contemporaneo.



Figura 4 | Elemento chiave e trama strutturale dell'insediamento è lo spazio a elevata pedonalità centrale che si svela man mano attraversando l'intero insediamento rendendo lo spazio permeabile ed estroverso attraverso una sequenza di spazi pubblici volta a favorire relazioni e flessibilità d'uso. Lungo il percorso situazioni differenti costituiscono una via di ingresso al territorio pedemontano a partire dalla stazione ferroviaria. Il passaggio della ciclabile internazionale FVG3 ai margini dell'area e la prossimità a centri turistici montani (Piancavallo) offre l'occasione per ospitare negli spazi condivisi una serie di attività che inducano un introito economico, ipotizzando un B&B passiv nelle stanze aggiuntive, servizi disponibili anche per turisti di passaggio e una gestione collettiva della produzione orticola.

Fonte: Cigalotto P., Crupi V., del Fabbro Machado L., Meneghini O. e Virgolini P., 2016.

5 | Strade nuove, temi aperti

Il concorso promosso da APE FVG e i suoi esiti si pongono come uno dei tanti possibili modelli su cui prendere le misure per le mosse future, ma soprattutto dimostrano quanto sia decisiva la condizione specifica del luogo e della singola iniziativa, al di là delle normalizzazioni che generalmente si impongono attraverso gli strumenti vigenti e le politiche sociali. Inoltre, essendo il reperimento dei terreni un fattore determinante – perlomeno dal punto di vista economico – sarebbe opportuno un rinnovato interessamento per aree che, pur essendo pregevoli, risultano inappetibili a causa della distanza dai grandi centri; tale auspicio trova conforto nelle nuove tendenze dell'abitare condiviso, che sempre più spesso sono spontaneamente votate al rifiuto "della città" e trovano il loro ideale nei contesti rurali.

Appare necessario ripensare a coefficienti e normativa del social housing per consentire l'intervento in contesti di piccole dimensioni, rinnovare materiali e strumenti di progetto che adeguino la logica delle "zone di espansione" a forme di intervento più complesse, lavorare sui parametri passiv in funzione di case a basso costo e sui parametri ATER in funzione di case più flessibili ed ecologiche.

Attribuzioni

La redazione della parte 1 e 5 è dei tre Autori, la redazione della parte 2 è di Luca Del Fabbro Machado, la redazione della parte 3 è di Paola Cigalotto, la redazione della parte 4 è di Valentina Crupi.

Riferimenti bibliografici

APEFVG (2016), *Progetto "Abitare sostenibile"*, bando di concorso <http://www.ape.fvg.it/abitaresostenibile/> (Ultimo accesso aprile 2017).

Basso S. (2013), "Nuovi percorsi di qualità. Ripartire da paesaggi minimi per trasformare gli spazi dell'abitare quotidiano", in *Planum, the Journal of Urbanism*, n.27 vol.2 (Atti della XII conferenza SIU Urbanistica per una diversa crescita).

Bianchetti C. (a cura di, 2014), *Territori della condivisione, una nuova città*, Quodlibet Studio, Città e Paesaggio.

Bianchetti C. (2016), *Spazi che contano. Il progetto urbanistico in epoca neo-liberale*, Donzelli, Roma.

British Council(2016), *Economia Domestica, cinque modelli per la vita in casa*, mostra al Padiglione Britannico, Biennale di Architettura di Venezia, curatori Bose Shumi, Self Jack, Williams Finn.

- Cecchini D., Castelli G. (a cura di, 2010), “Esperienze di quartieri sostenibili in Europa”, in *Urbanistica*, n. 141, pp.42-84.
- Chiodelli F. (2010), “Cohousing vs gated communities. Un’analisi tassonomica della coabitazione”, in *Urbanistica*, n. 141, pp.79-84.
- Comune di Milano (2014) *Milano Sharing City*, Linee di Indirizzo.
- Florida R. (2002), *The rise of the creative class*, Basic, New York; trad. it. (2003), *L’ascesa della classe creativa. Stili di vita, valori e professioni*, Mondadori, Milano.
- Florida R. (2005), *Cities and the Creative Class*, Routledge, Londra.
- Merkel J. (2015), “Coworking in the city”, in *Ephemera*, no. 15(2), pp. 121-139.
- Moriset B. (2014), *Building new places of the creative economy. The rise of coworking spaces*, paper presented at the 2nd Geography of Innovation International Conference 2014, Utrecht, Netherlands, January 23-25.
- Pasqui G. (2015), “Segnali di futuro? Spazi e pratiche del lavoro e della produzione a Milano”, in *Imprese e Città*, n.08, pp. 51-56.
- Ring K., Eidner F. (2013), *Selfmade City. Berlin: Self-Initiated Urban Living and Architectural Interventions*, JOVIS, Berlino.
- Spinuzzi C. (2012), “Working alone together: Coworking as emergent collaborative activity”, in *Journal of Business and Technical Communication*, 26(4), pp. 399-441.
- Viganò P. (2010), *I territori dell’urbanistica. Il progetto come produttore di conoscenza*, Officina, Roma.

Primi elementi per un'esplorazione sociografica delle forme d'uso del patrimonio residenziale del boom a Roma e Milano

Alessandro Coppola

Gran Sasso Science Institute
Area of Social Science
Email: alessandro.coppola@gssi.it

Fabio Manfredini

Politecnico di Milano
DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: fabio.manfredini@polimi.it

Federico Zanfi

Politecnico di Milano
DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: federico.zanfi@polimi.it

Abstract

Il contributo discute, attraverso un'esplorazione di natura quantitativa, le traiettorie evolutive del patrimonio residenziale realizzato negli anni del cosiddetto boom edilizio – il periodo preso a riferimento è quello fra il 1946 e il 1970 – nelle aree metropolitane di Roma e Milano e propone una prima lettura critica delle politiche pubbliche che hanno trattato tale patrimonio. Il contributo è organizzato come segue: dopo una breve introduzione relativa alle domande di ricerca e al contesto della loro formulazione (1) si procede a una prima descrizione e analisi dell'andamento di alcune variabili salienti quali il titolo di godimento degli alloggi, le dimensioni dei nuclei familiari residenti, la distribuzione della relativa popolazione per età e i livelli di utilizzo del patrimonio in relazione al patrimonio in oggetto nelle due aree metropolitane (2) e infine, nelle conclusioni, si restituiscono alcuni elementi delle traiettorie evolutive di tale patrimonio nella prospettiva di un più ampio esame critico delle retoriche correnti relative a detto patrimonio e delle politiche pubbliche attualmente mobilitate per la sua gestione, adeguamento e trasformazione.

Parole chiave: housing, heritage, public policies.

1 | Introduzione: le ragioni di una ricerca

Questo working paper discute, attraverso un'esplorazione di natura quantitativa, alcune traiettorie evolutive del patrimonio residenziale realizzato negli anni successivi alla fine della Seconda guerra mondiale¹ nelle aree metropolitane di Roma e Milano.

L'utilità di tale riflessione discende da una parte dalla rilevanza quantitativa del patrimonio in questione, dall'altra dalle dinamiche che interessano tale patrimonio in un quadro di evoluzione della struttura delle famiglie, delle pratiche abitative, della fiscalità, del mercato immobiliare e infine delle condizioni tecnologiche e prestazionali del suo utilizzo.

La scelta di osservare queste dinamiche di cambiamento nelle aree metropolitane di Roma e Milano – aree verso le quali si orienta una componente rilevante della mobilità e quindi della domanda abitativa e che sono caratterizzate da mercati immobiliari fra i più inaccessibili del paese (Istat, 2017) – intende segnalare la necessità di valutare le prospettive future di tale patrimonio non solo in relazione a ciò che sta accadendo al suo interno, ma anche in relazione a domande e dinamiche abitative che si stanno svolgendo nel suo "intorno". L'ipotesi che sottostà alla nostra riflessione è che attraverso un consapevole ri-orientamento dell'azione pubblica sia possibile favorire una maggiore "produttività sociale" di tale patrimonio, rispondendo da un lato alle difficoltà della classe media proprietaria e dall'altro alle domande

¹ Ci si riferisce a un periodo più ampio rispetto al cosiddetto "boom" economico italiano del 1958–1963. In particolare, il periodo preso a riferimento nelle successive analisi di dati è quello compreso fra le soglie censuarie del 1946 e 1971, che ci consentono di includere la maggior parte della produzione edilizia compresa tra la fine del conflitto mondiale e la crisi petrolifera degli anni Settanta.

abitative espresse dalle giovani generazioni e da altri segmenti marginali della domanda abitativa². A questo fine, si suggerisce l'utilità di letture che sempre di più mettano a fuoco come determinate dinamiche socio-demografiche impattino in modo particolare determinate componenti storiche e morfologiche del patrimonio residenziale.

2 | Geografie, qualità e titoli di godimento del patrimonio del boom nelle città metropolitane di Roma e Milano

Un primo gruppo di elaborazioni mira a fornire un ritratto qualitativo del patrimonio in oggetto, descrivendone alcuni caratteri principali, quali la distribuzione nei contesti studiati, il grado di conservazione e la densità, la popolazione residente e il titolo di godimento degli alloggi.

Le figure 1 e 2 mostrano la localizzazione e l'incidenza sul totale degli edifici residenziali esistenti dell'edilizia residenziale privata costruita tra il 1946 e il 1970 nelle due città metropolitane. La carta è stata realizzata sulla base delle sezioni censuarie del 2011 e rappresenta con una campitura progressivamente più scura le sezioni nelle quali l'incidenza del patrimonio residenziale privato costruito tra il 1946 e il 1970 è più elevata (da un minimo del 50% a oltre l'85%).

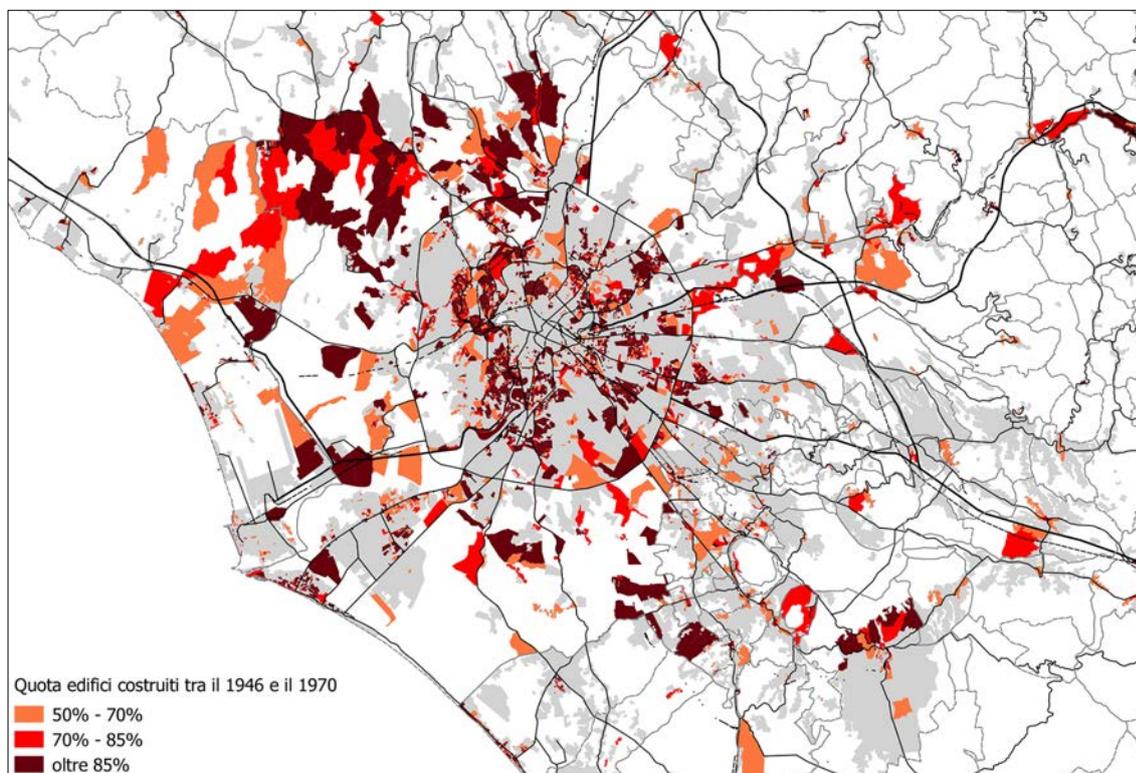


Figura 1 | Città metropolitana di Roma: distribuzione delle sezioni censuarie in cui la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1971 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti.

² Un'ipotesi di lavoro che abbiamo iniziato a esplorare in Zanfi 2014, Lanzani e Zanfi 2017.

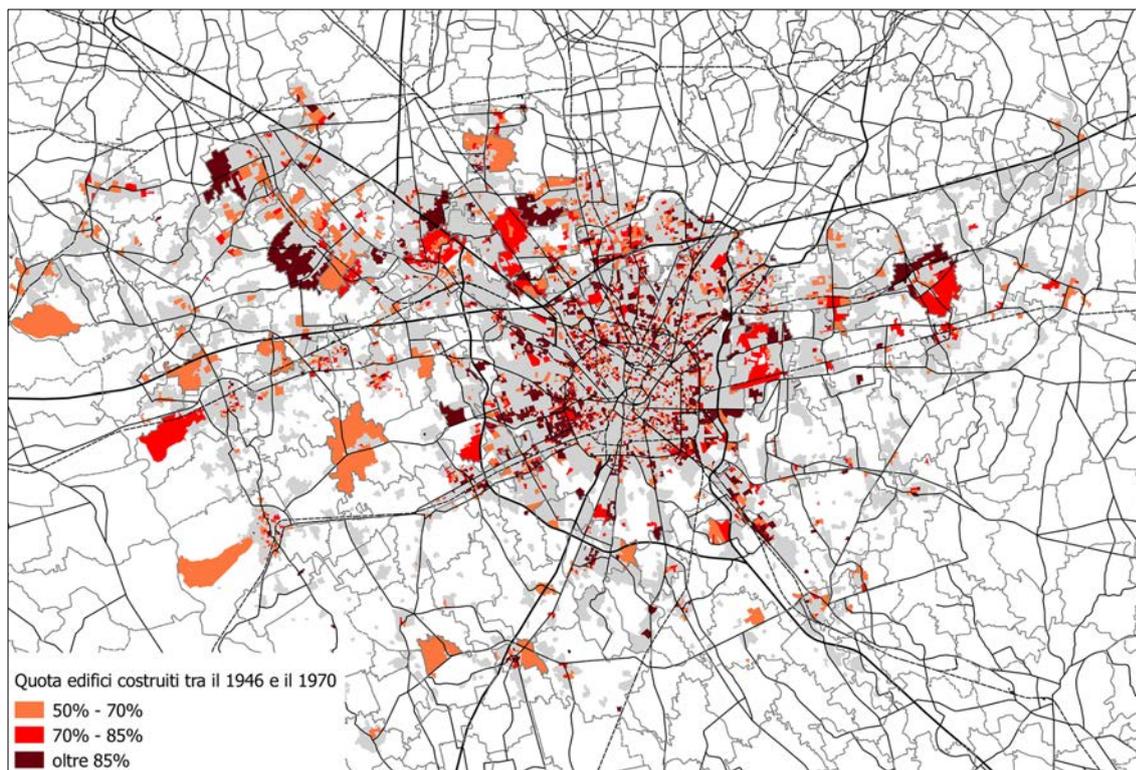


Figura 2 | Città metropolitana di Milano: distribuzione delle sezioni censuarie in cui la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1971 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti.

Tralasciando comuni metropolitani dove l'incidenza del patrimonio in oggetto è molto elevata ma quantitativamente poco significativa, si può osservare come entro il territorio di Roma Capitale del patrimonio edilizio in oggetto risulti concentrato – come atteso – nelle aree di espansione residenziale sviluppatasi negli anni cinquanta e sessanta dello scorso secolo oltre i limiti della “città storica” – procedendo da Ovest verso Est: quartieri quali Balduina, Montemario, Monteverde, Appio, Tuscolano, Prenestino, Tiburtino – e nelle aree a maggiore caratterizzazione suburbana sia di origine formale – Casal Palocco – sia di origine informale quali Tragliatella, Boccea, Torre Maura, Torre Angela Giardinetti, Setteville.

Nella città metropolitana milanese la presenza del patrimonio edilizio in oggetto risulta invece finemente frammentata e diffusa in particolare nel comune centrale, effetto di dinamiche di sostituzione edilizia e di ricostruzioni postbelliche puntuali che hanno interessato le zone centrali e semicentrali del capoluogo, con infittimenti entro una corona a nord della zona centrale – tra la direttrice del Sempione, viale Fulvio Testi, viale Monza e viale Palmanova – e con addensamenti lungo alcuni principali assi radiali – via Lorenteggio-Forze Armate-San Siro, Corso Lodi, viale Corsica-Forlanini – corrispondenti a più ampie zone di espansione. Guardando al di fuori del comune capoluogo – procedendo in senso orario da sud ovest – si segnala la presenza di alcuni altri addensamenti lungo più estesi sistemi radiali verso Abbiategrasso, Magenta, Rho-Busto Arsizio-Gallarate, Cusano-Paderno Dugnano, Sesto San Giovanni-Cinisello Balsamo, Cologno Monzese-Cernusco, San Donato-San Giuliano.

Entro questa articolata geografia, abbiamo svolto alcune operazioni preliminari per comprendere alcuni caratteri del patrimonio in questione.

Una prima lettura – rappresentata nelle figure 3-3ae 4-4a – mostra l'incidenza degli edifici con più di 9 interni nelle sezioni di censimento studiate: un indicatore che abbiamo assunto per cogliere la presenza di edilizia collettiva multipiano e quindi per comprendere la densità del patrimonio residenziale.

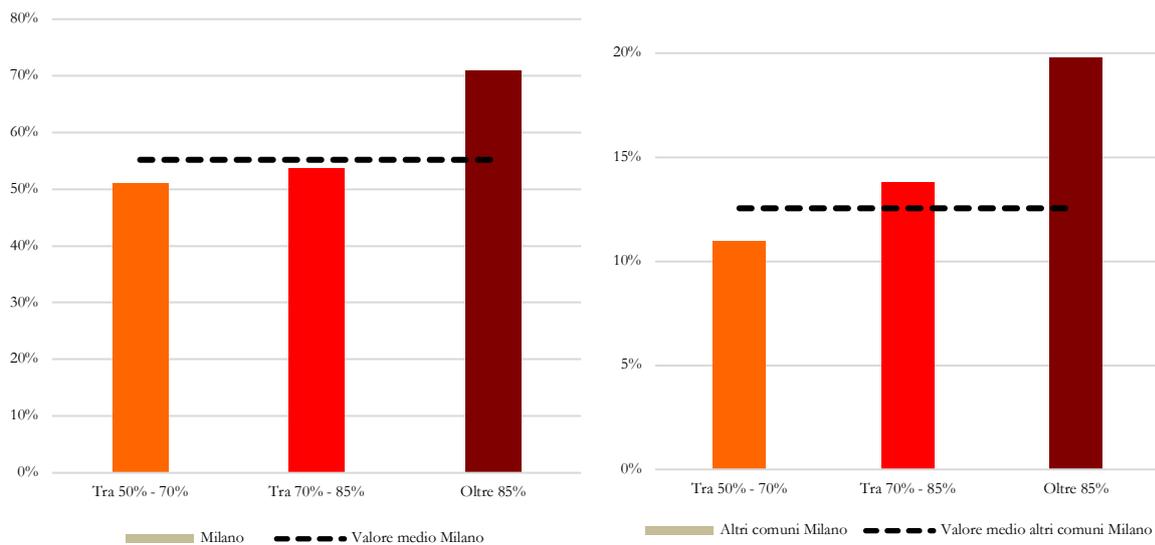


Figura 3 e 3a | Incidenza degli edifici con più di 9 interni nelle sezioni censuarie ove la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1970 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti, nel Comune di Milano e nei comuni della città metropolitana di Milano escluso il capoluogo, a confronto con l'incidenza media nei due contesti in esame.

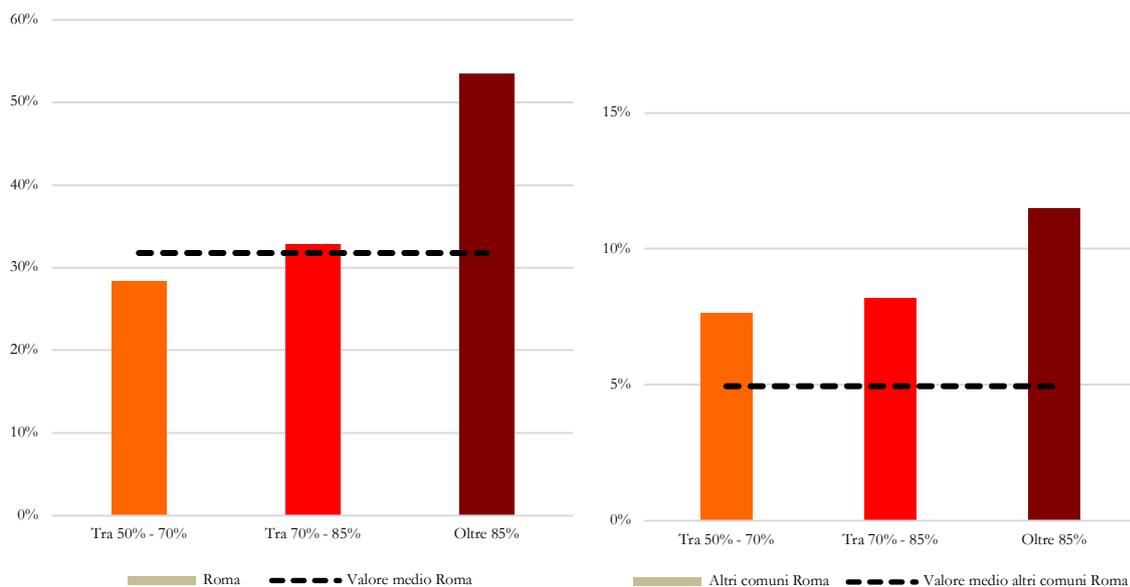


Figura 4 e 4a | Incidenza degli edifici con più di 9 interni nelle sezioni censuarie ove la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1970 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti, nel Comune di Roma e nei comuni della città metropolitana di Roma escluso il capoluogo, a confronto con l'incidenza media nei due contesti in esame.

A emergere da questi dati, in linea con le attese, è un quadro generale caratterizzato da una maggiore incidenza delle soluzioni multi-piano – che può essere inteso quale un buon *proxy* della "densità" – nei comuni capoluogo rispetto a quelli metropolitani, e nel contesto milanese rispetto a quello romano.

A Roma, emerge un quadro caratterizzato in media da densità edilizie fino a venti punti percentuali inferiori rispetto a Milano e da una forte articolazione interna: se i grandi quartieri "speculativi" realizzati in regime di lottizzazione negli anni '50 e '60 – Balduina, Marconi, Appio, Don Bosco – sono caratterizzati infatti da densità molto elevate (Insolera, 2011) quelli suburbani – Olgiata, Casal Palocco (Bonomo, 2009) – e quelli informali realizzati nello stesso periodo e poi sanati con il Piano del 1965 e la variante generale del 1983 sono viceversa caratterizzati dal prevalere di tipi edilizi di dimensioni nettamente inferiori, dal mono al tri-familiare (Coppola, 2014).

A Milano si ritrova il portato di una ricostruzione postbellica e di un'attuazione del Prg del 1953 che risentono dell'inerzia di regolamenti edilizi e accordi stipulati tra amministrazione e privati precedenti al secondo conflitto mondiale, con la possibilità di realizzare densità molto elevate, nonché di alcune prassi

negoziali quali il cosiddetto "rito ambrosiano" che consentivano di rivedere al rialzo le previsioni del Piano vigente (Crosta, Graziosi, 1977; Morandi, 1980; Secchi, 1984; Campos Venuti et al. 1986; per le convenzioni urbanistiche relative a complessi residenziali per il ceto medio urbano si veda anche Zanfi, 2013).

Una seconda lettura alla scala comunale – rappresentata nella tabella I – cerca invece di cogliere il grado di conservazione del patrimonio in questione nei due contesti, dando qualche elemento per valutarne la qualità. Ne emerge uno stock in stato di conservazione mediamente "buono", con valori complessivi degli edifici in condizioni "buone" e "ottime" che non si discostano sensibilmente dai valori medi dei contesti in cui vengono misurati. Si segnalano invece alcune significative differenze tra Roma e Milano, con la quota del patrimonio in 'ottimo' stato di conservazione sensibilmente più elevato nel contesto milanese rispetto a quello romano, e con una quota di patrimonio in "pessimo" stato maggiore a Roma – tanto nel comune capoluogo quanto nella città metropolitana – che di nuovo potrebbe risentire dell'origine informale di una parte consistente di questo patrimonio.

Tabella I | Edifici per stato di conservazione.

	Tutti gli edifici					Edifici costruiti tra il 1946 e il 1970				
	pessimo	mediocre	buono	ottimo	totale	pessimo	mediocre	buono	Ottimo	totale
Città metropolitana Milano	1.500 (0,7%)	22.210 (10,0%)	106.480 (48,0%)	91.701 (41,3%)	221.891	642 (0,7%)	11.783 (13,4%)	47.353 (53,8%)	28.292 (32,1%)	88.070
Comune di Milano	271 (0,6%)	3.633 (8,5%)	19.678 (45,8%)	19.398 (45,1%)	42.980	109 (0,5%)	1.945 (9,5%)	10.372 (50,7%)	8.024 (39,2%)	20.450
Città metropolitana Roma	5.390 (1,4%)	52.348 (13,3%)	216.489 (55,0%)	119.437 (30,3%)	393.664	2134 (1,8%)	20.636 (17,0%)	72.719 (59,8%)	26.014 (21,4%)	121.503
Comune di Roma	2.384 (1,7%)	14.993 (10,9%)	71.667 (52,3%)	47.977 (35,0%)	137.021	928 (1,7%)	7.202 (13,0%)	31.264 (56,3%)	16.171 (29,1%)	55.565

Una terza lettura effettuata ancora alla scala comunale – rappresentata nella Tabella II – descrive la quota di popolazione residente che, all'interno dei due contesti esaminati, abita un alloggio costruito tra il 1946 e il 1970. Questa quota è ovunque molto significativa: più elevata nei comuni capoluogo – con un rapporto sostanzialmente di un abitante su due – che non nella città metropolitana – ove il rapporto si mantiene sostanzialmente sui 2/5 – e con un picco misurato nel Comune di Milano del 53%. Questi dati rappresentano bene come i comuni centroidi delle due aree metropolitane siano stati protagonisti della fase "concentrata" dei processi di urbanizzazione del lungo dopoguerra, venendo così a registrare una maggiore incidenza di questo patrimonio diversamente dalle rispettive aree metropolitane che hanno registrato una maggiore tasso di crescita sia edilizia sia residenziale nel periodo dell'urbanizzazione cosiddetta "diffusa" (Lanzani, Pasqui, 2011).

Tabella II | Popolazione residente in famiglia che vive in alloggio negli edifici costruiti tra il 1946 e il 1970.

	Pop. Totale	Pop. in edifici costruiti tra il 1946 e il 1970	Percentuale
Città metropolitana Milano	3.008.119	1.261.138	42%
Comune di Milano	1.224.934	651.745	53%
Città metropolitana Roma	3.925.865	1.575.974	40%
Comune di Roma	2.617.175	1.211.723	47%

Un'ultima lettura – rappresentata nelle figure 5-5a e 6-6a – mira a descrivere il grado di utilizzo del patrimonio attraverso la variabile censuaria relativa agli alloggi non occupati.

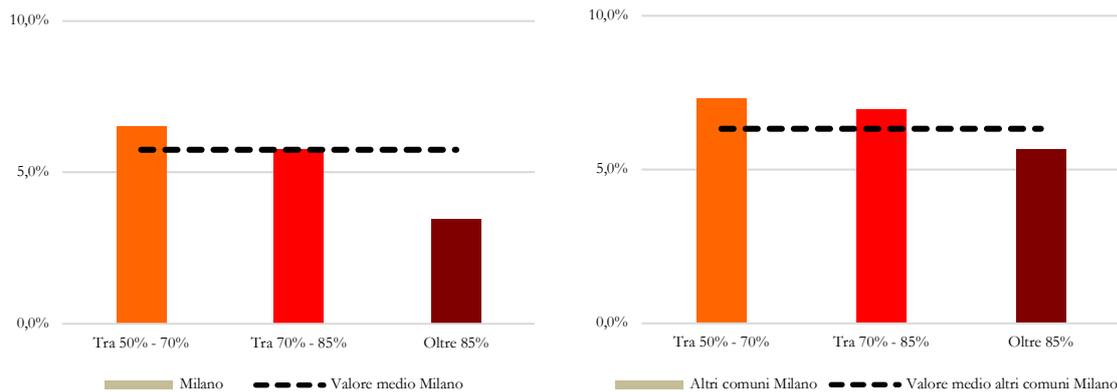


Figura 5 e 5a | Incidenza degli alloggi vuoti sul totale degli alloggi nelle sezioni censuarie ove la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1970 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti, nel Comune di Milano e nei comuni della città metropolitana di Milano escluso il capoluogo, a confronto con l'incidenza media nei due contesti in esame.

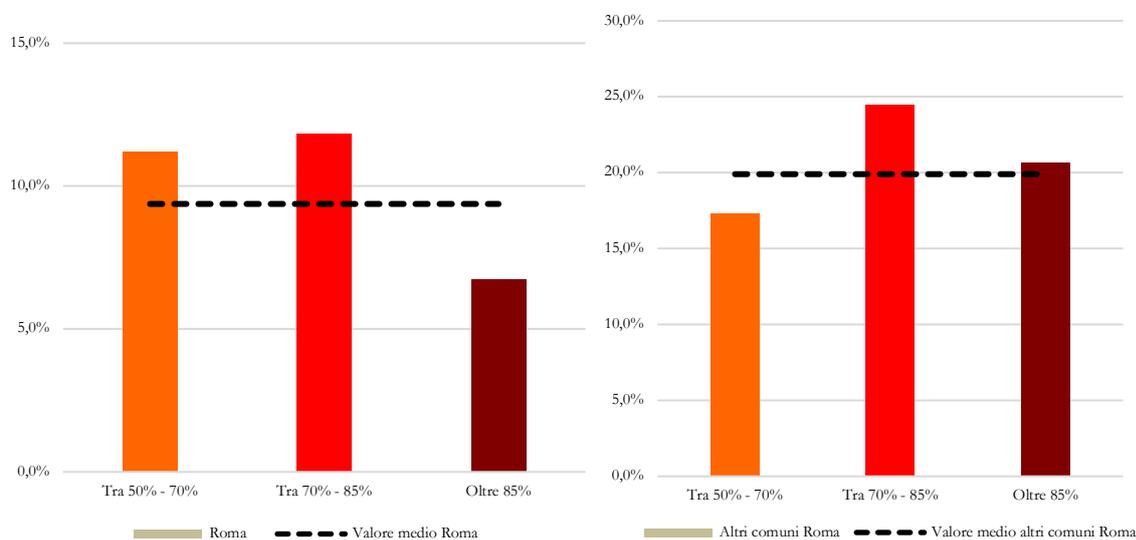


Figura 6 e 6a | Incidenza degli alloggi vuoti sul totale degli alloggi nelle sezioni censuarie ove la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1970 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti, nel Comune di Roma e nei comuni della città metropolitana di Roma escluso il capoluogo, a confronto con l'incidenza media nei due contesti in esame.

Il quadro che emerge è quello di un patrimonio intensamente utilizzato sebbene in forme diverse fra i due contesti: muovendosi verso le sezioni di censimento nelle quali l'edilizia 1946–1970 è più presente l'incidenza delle abitazioni non occupate decresce sensibilmente nei comuni capoluogo e nella città metropolitana milanese, mentre aumenta – sebbene non con un andamento lineare – in quella romana.

3 | Dinamiche socio-demografiche relative agli usi del patrimonio del "boom" nelle città metropolitane di Roma e Milano

Un secondo gruppo di elaborazioni mira a fornire un ritratto qualitativo della popolazione che abita il patrimonio in questione, focalizzandosi su alcune proxy utili a definirne una fisionomia socio-demografica.

Una prima lettura – rappresentata nelle figure 7-7a e 8-8a – è relativa al titolo di godimento delle famiglie residenti in relazione all'alloggio occupato e mette a fuoco l'incidenza delle famiglie con titolo di proprietà sul totale delle famiglie.

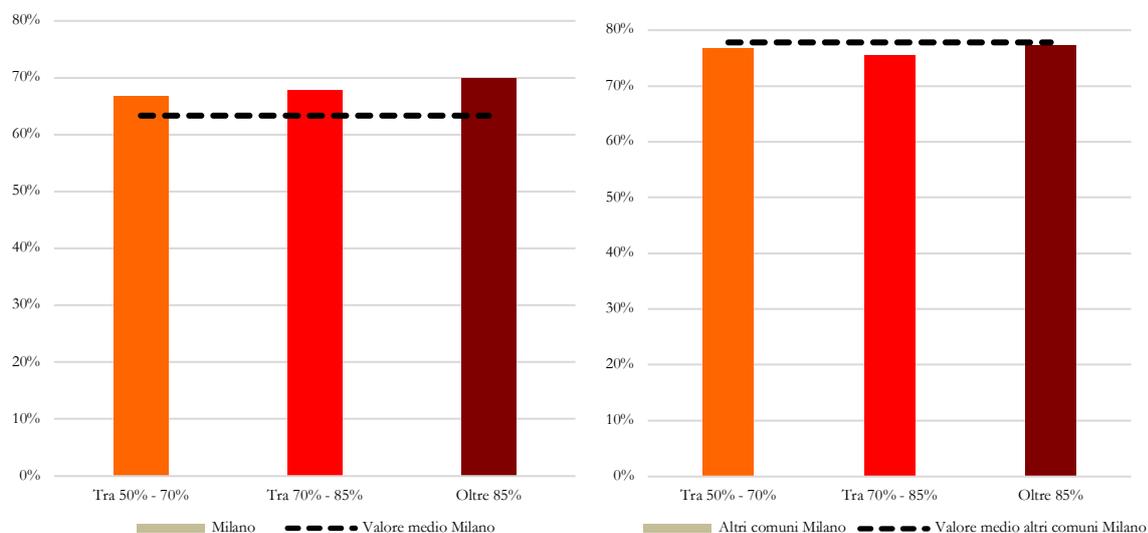


Figura 7 e 7a | Incidenza delle famiglie in proprietà, nelle sezioni censuarie ove la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1970 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti, nel Comune di Milano e nei comuni della città metropolitana di Milano escluso il capoluogo, a confronto con l'incidenza media nei due contesti in esame.

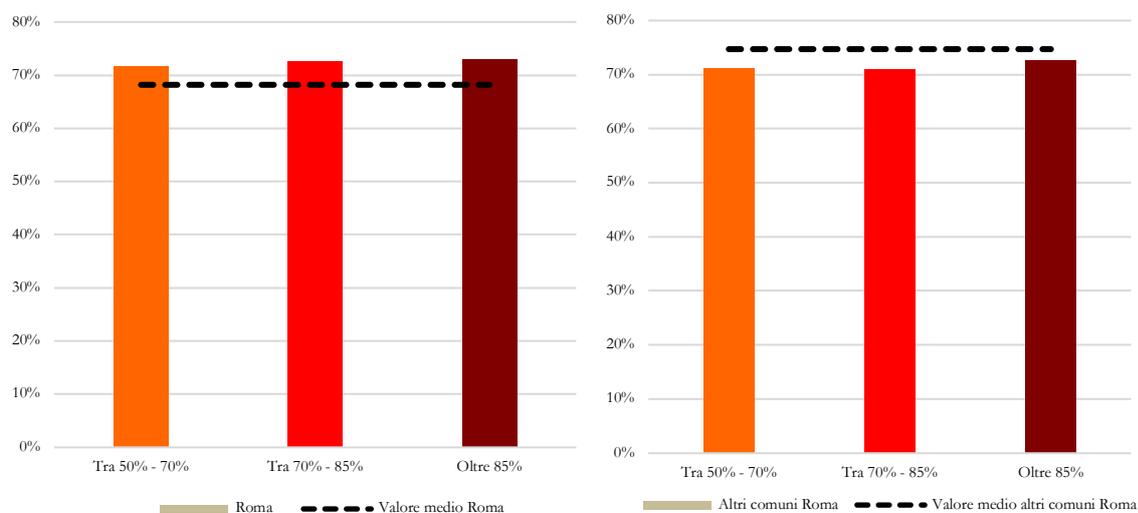


Figura 8 e 8a | Incidenza delle famiglie in proprietà, nelle sezioni censuarie ove la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1970 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti, nel Comune di Roma e nei comuni della città metropolitana di Roma escluso il capoluogo, a confronto con l'incidenza media nei due contesti in esame.

Nei comuni capoluogo si nota come nelle sezioni censuarie considerate, al procedere verso quelle ove il patrimonio costruito tra il 1946 e 1970 è più intensamente presente, il godimento in proprietà cresce superando sensibilmente la media cittadina. Diversa la situazione negli altri comuni delle città metropolitane, ove i valori relativi alla proprietà sono – pur mostrando ancora una progressione muovendosi verso le sezioni censuarie ove il patrimonio in oggetto risulta più intensamente presente – di poco inferiori alla media dei comuni.

Una seconda lettura – rappresentata nelle figure 9-9a e 10-10a – è relativa all’anzianità della popolazione residente nel patrimonio in questione e mette a fuoco l’incidenza di residenti appartenenti alla fascia di età over-65 sul totale dei residenti.

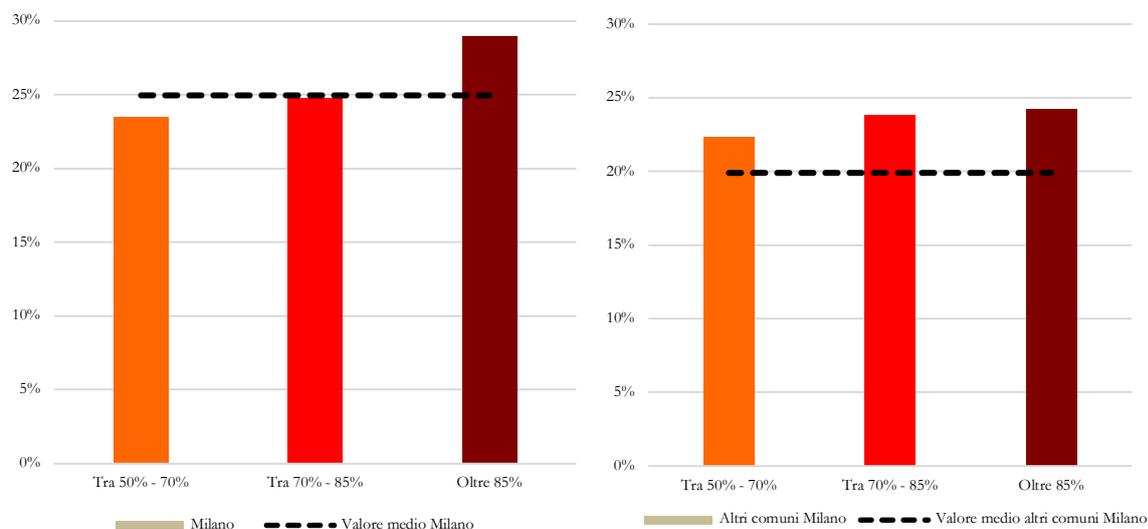


Figura 9 e 9a | Incidenza di popolazione residente over 65 al 2011 nelle sezioni censuarie ove la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1970 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti, nel Comune di Milano e nei comuni della città metropolitana di Milano escluso il capoluogo, a confronto con l’incidenza media nei due contesti in esame.

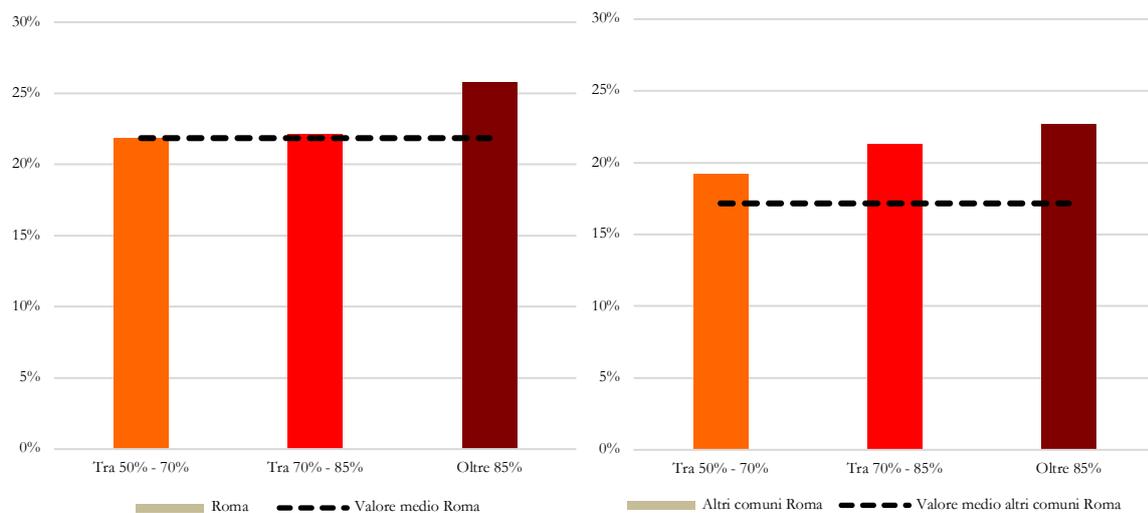


Figura 10 e 10a | Incidenza di popolazione residente over 65 al 2011 nelle sezioni censuarie ove la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1970 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti, nel Comune di Roma e nei comuni della città metropolitana di Roma escluso il capoluogo, a confronto con l’incidenza media nei due contesti in esame.

Una terza lettura – rappresentata nelle figure 11-11a e 12-12a – tenta di dare alcuni elementi per valutare il tasso di utilizzo dello spazio domestico attraverso l'incidenza delle famiglie unipersonali.

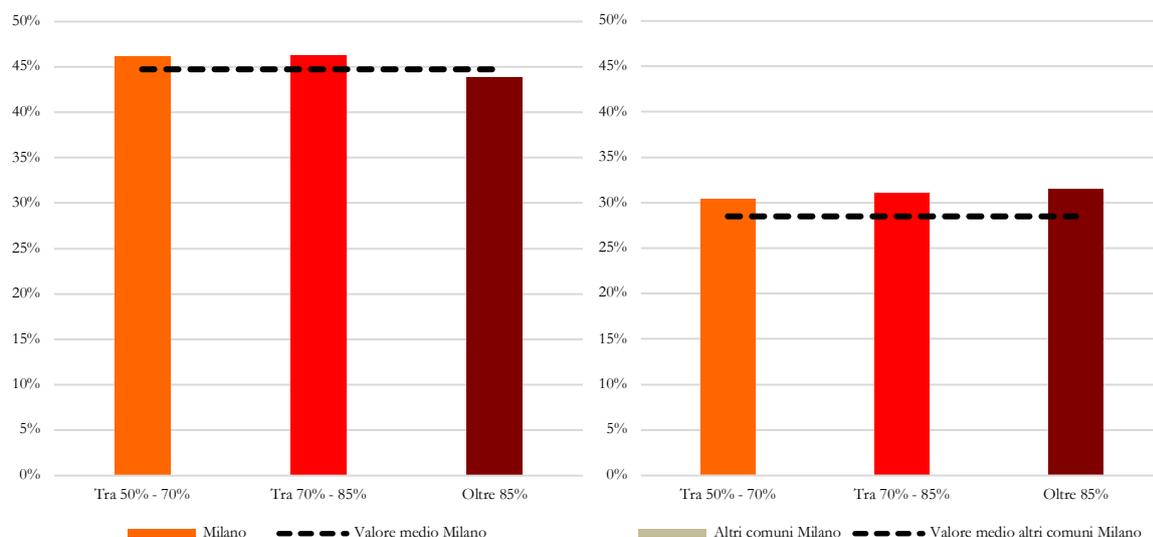


Figura 11 e 11a | Incidenza di famiglie unipersonali al 2011 nelle sezioni censuarie ove la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1970 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti, nel Comune di Milano e nei comuni della città metropolitana di Milano escluso il capoluogo, a confronto con l'incidenza media nei due contesti in esame.

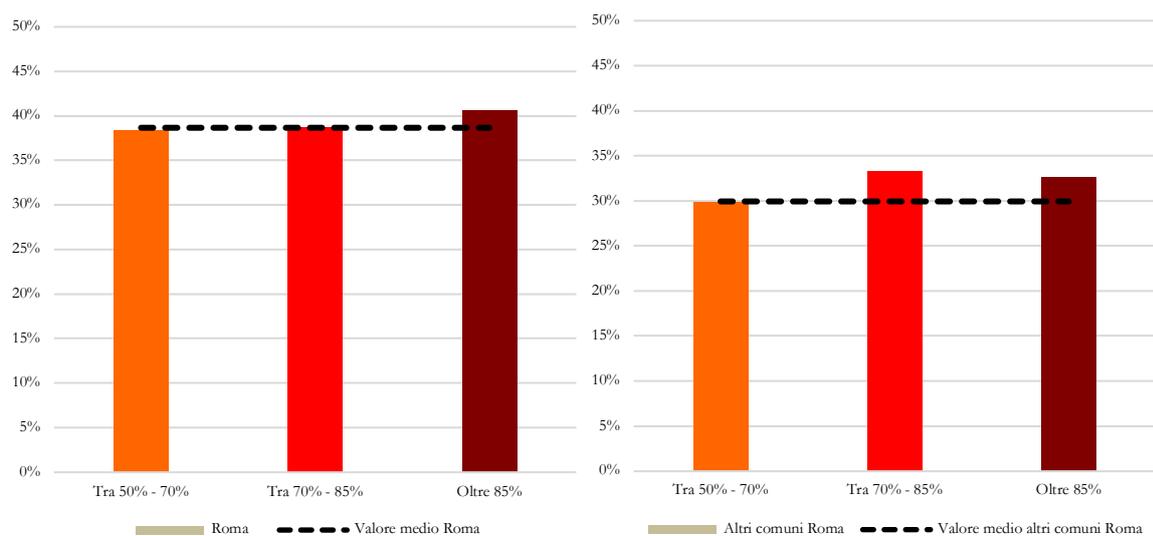


Figura 12 e 12a | Incidenza di famiglie unipersonali al 2011 nelle sezioni censuarie ove la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1970 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti, nel Comune di Roma e nei comuni della città metropolitana di Roma escluso il capoluogo, a confronto con l'incidenza media nei due contesti in esame.

Ad emergere dai dati è un quadro nel quale, con l'eccezione del Comune di Milano, si registra una lieve progressione di famiglie unipersonali muovendosi verso le sezioni censuarie ove l'edilizia 1946–1970 è più presente. Dato che associato alla progressione di popolazione over-65 precedentemente registrata potrebbe essere ricondotto a un fenomeno di sottoutilizzo di spazio residenziale legato ad anziani soli che abitano alloggi grandi.

Una quarta lettura – rappresentata nelle figure 13-13a e 14-14a – valuta l'incidenza della popolazione laureata sul totale della popolazione residente.

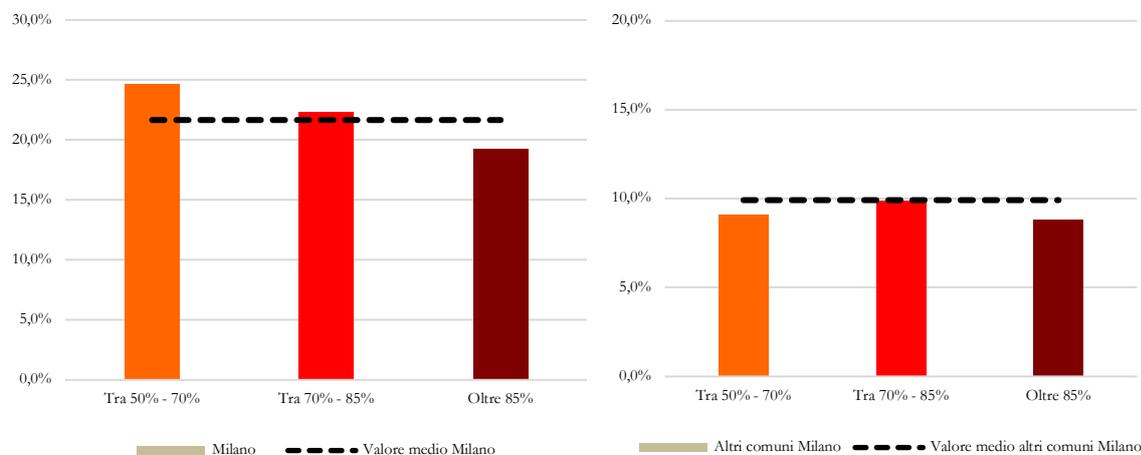


Figura 13 e 13a | Incidenza di popolazione laureata al 2011 nelle sezioni censuarie ove la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1970 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti, nel Comune di Milano e nei comuni della città metropolitana di Milano escluso il capoluogo, a confronto con l'incidenza media nei due contesti in esame.

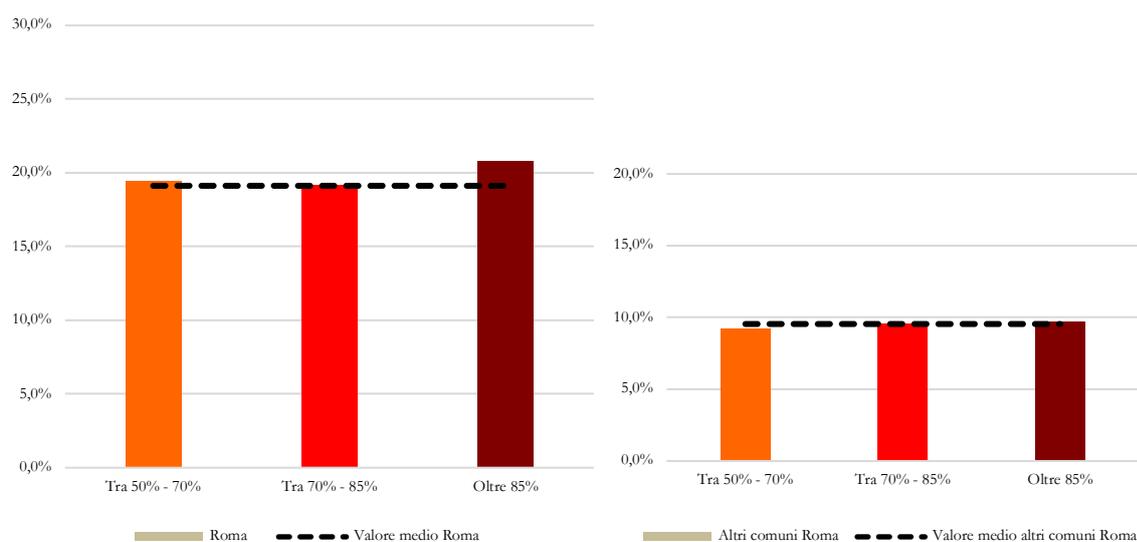


Figura 13 e 13a | Incidenza di popolazione laureata al 2011 nelle sezioni censuarie ove la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1970 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti, nel Comune di Roma e nei comuni della città metropolitana di Roma escluso il capoluogo, a confronto con l'incidenza media nei due contesti in esame.

Anche in questo caso si misurano scostamenti piuttosto limitati che riguardano i due comuni centroidi con tendenze che risultano opposte: a Milano si registra una maggiore incidenza dei laureati nelle sezioni maggiormente miste – che potrebbe essere ricondotto alla concentrazione dei profili più alti della composizione sociale nelle zone della ricostruzione post-bellica – mentre a Roma tale maggiore incidenza si concentra nelle zone censuarie più omogeneamente composte dal patrimonio in oggetto che potrebbe essere ricondotto alla grande concentrazione di ceti impiegatizi e professionali nei citati quartieri speculativi ad alta densità del periodo.

Un'ultima lettura – rappresentata nelle figure 15-15a e 16-16a – valuta l'incidenza della popolazione straniera sul totale della popolazione residente.

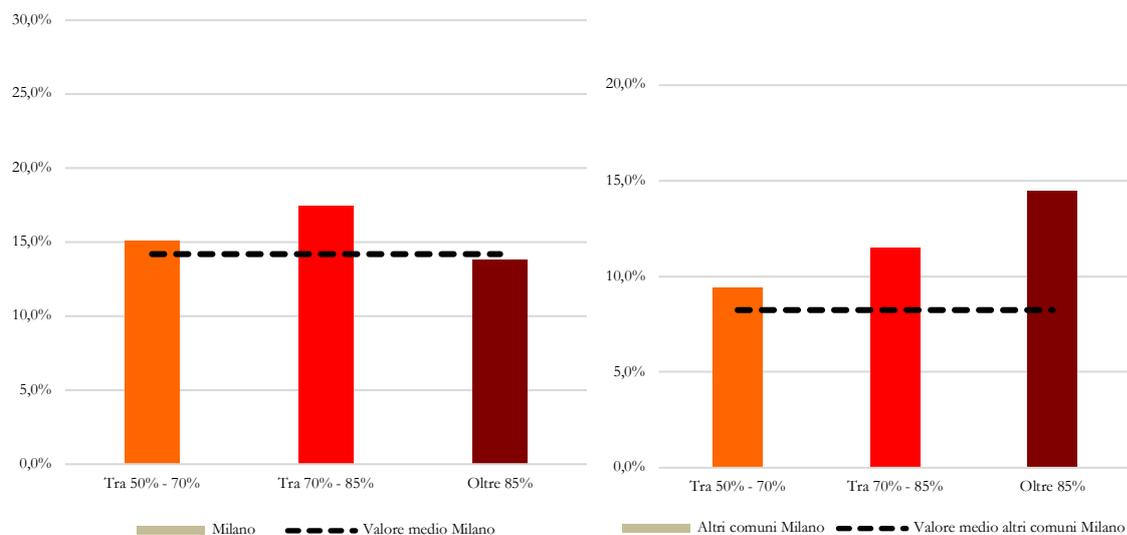


Figura 15 e 15a | Incidenza di popolazione straniera residente al 2011 nelle sezioni censuarie ove la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1970 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti, nel Comune di Milano e nei comuni della città metropolitana di Milano escluso il capoluogo, a confronto con l'incidenza media nei due contesti in esame.

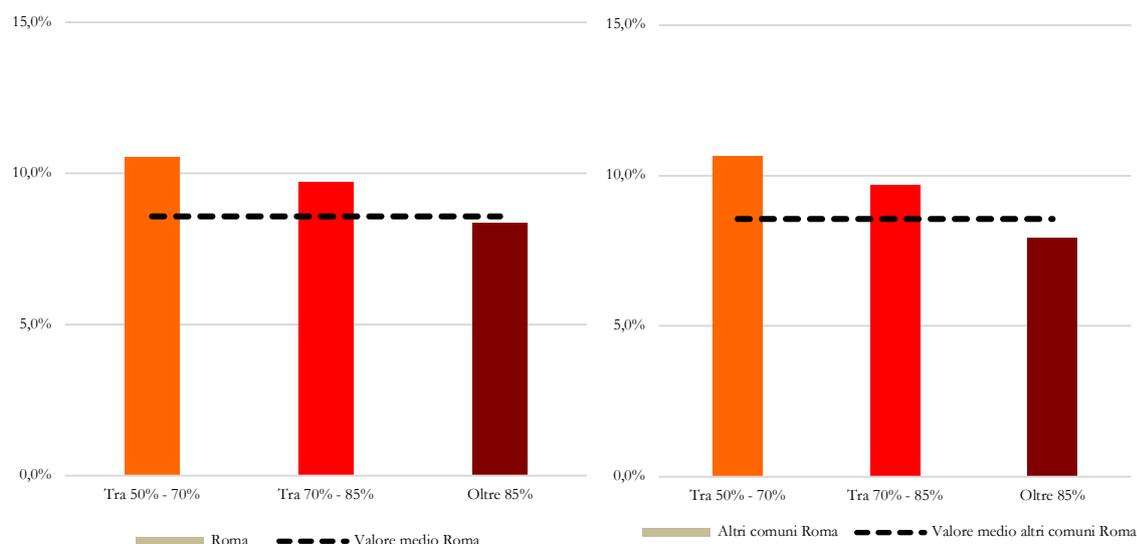


Figura 16 e 16a | Incidenza di popolazione straniera residente al 2011 nelle sezioni censuarie ove la percentuale di edifici a uso abitativo privati e costruiti tra il 1946 e il 1970 è uguale o maggiore al 50% degli edifici a uso abitativo esistenti, nel Comune di Roma e nei comuni della città metropolitana di Roma escluso il capoluogo, a confronto con l'incidenza media nei due contesti in esame.

Anche in questo caso si osserva un comportamento tendenzialmente difforme fra le due aree metropolitane: mentre nei comuni metropolitani di Milano maggiore è l'incidenza del patrimonio in oggetto maggiore è anche la presenza di residenti stranieri, nel caso di quelli dell'area romana è vero l'opposto a fronte di comportamenti viceversa più convergenti nel caso dei comuni centroidi.

4 | Conclusioni: prime interpretazioni e limitazioni dei risultati

Questa prima esplorazione ha prodotto degli esiti relativamente incoerenti con quanto alcune precedenti osservazioni qualitative delle forme d'uso del patrimonio in oggetto avevano suggerito. In particolare, l'idea che il patrimonio residenziale del boom stesse rapidamente invecchiando con i suoi abitanti

trovandosi così a registrare un'incidenza molto oltre la media di famiglie uni-personali e di residenti over 65 non appare confermata dai dati che, come indicato in precedenza, registrano scostamenti abbastanza modesti in relazione ai due indicatori. Sebbene con scostamenti di una qualche rilevanza fra le due aree metropolitane e i due comuni centroidi, i dati sembrano restituire l'immagine di un patrimonio utilizzato in modo intensivo – l'incidenza di alloggi vuoti sul totale è infatti inferiore alla media – anche se per comprendere meglio gli effettivi livelli dei singoli alloggi utilizzo sarebbe opportuno interrogare, oltre all'indicatore delle famiglie unipersonali, anche i dati relativi all'indice di affollamento.

La cautela suggerita da questi primi risultati va tuttavia accompagnata alla consapevolezza delle limitazioni innanzitutto in relazione alla loro capacità, in quanto medie sui grandi insiemi delle due aree metropolitane e dei rispettivi comuni centroidi, di restituire situazioni di possibile varietà e concentrazione territoriale di tali andamenti. Al fine di superare tali limitazioni, prossimo passo del percorso di ricerca sarà la mappatura del comportamento delle sezioni censuarie coinvolte - articolate sui tre intervalli già utilizzati per questo contributo – rispetto agli indicatori discussi nel paragrafo 5 al fine di individuare possibili forme di concentrazione spaziale di determinati fenomeni – invecchiamento dei residenti, riduzione delle dimensioni delle famiglie, degrado del costruito, presenze di migranti – in determinate componenti di questo patrimonio. Contestualmente, si procederà ad articolare quanto emerso con l'andamento dei valori immobiliari e con una valutazione degli usi terziari – che non sono stati considerati in questo contributo – e di quelli turistici che stanno assumendo sempre maggior rilievo nelle aree centrali e semicentrali dei comuni centroidi delle due aree metropolitane. Queste operazioni di ricerca dovrebbero permettere la costruzione di una descrizione più densa capace di offrire basi più consistenti a una rilettura critica delle retoriche e delle politiche pubbliche relative a questo patrimonio.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia delle entrate (2015), *Gli immobili in Italia*, Roma.
- Allen J. et al. (2004), *Housing and Welfare in Southern Europe*, Blackwell, Oxford.
- Balchin P. (a cura di, 1996), *Housing Policy in Europe*, Routledge, London.
- Baldini M. (2010), *La casa degli italiani*, Il Mulino, Bologna.
- Bortolotti L. (1978), *Storia della politica edilizia in Italia. Proprietà, imprese edili e lavori pubblici dal primo dopoguerra a oggi (1919–1970)*, Editori Riuniti, Roma.
- Campos Venuti G. et al. (1986), *Un secolo di urbanistica a Milano*, Clup, Milano.
- Caudo, G. (2007) “Case di carta. La nuova questione abitativa”, in *Urbanistica*, n.134.
- Crainz G. (1999), *Storia del miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni fra anni cinquanta e sessanta*, Donzelli, Roma.
- Crosta P. e Graziosi S. (a cura di), *Chi decide la città: meccanismi e agenti di urbanizzazione nell'area milanese*, Clup, Milano.
- De Pieri F., Bonomo F. Caramellino G., Zanfi F. (a cura di, 2013), *Storie di case. Abitare l'Italia del boom*, Donzelli, Roma.
- Gaeta, L. e Savoldi, P. (2013) *Il giorno che non vedrete più il Colosseo. Linee guida per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico*, Società Italiana degli Urbanisti, Roma
- Insolera, I. (2011) *Roma moderna*, Einaudi, Torino.
- Lanzani A, e F. Zanfi (2017), *Fare urbanistica dentro il patrimonio residenziale*, in E. Fontanari, E. Micelli e G. Piperata (a cura di), *Agenda re-cycle*, Bologna, Il Mulino, pp. 187–219.
- Lanzani, A. e Pasqui G. (2011). *L'Italia al futuro. Città, paesaggi, economie e società*, Franco Angeli, Milano.
- Morandi C. (1980), *1954–1960. Sviluppo economico e crescita urbana negli anni del centrosinistra*, in Gabellini P., Morandi C. e Vidulli P. (a cura di), *Urbanistica a Milano 1945-1980*, Edizioni delle Autonomie, Roma, pp. 96–97.
- Mioni A. (1976), *Sulla crescita urbana in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Oliva F. (1997), *L'uso del suolo: scarsità indotta e rendita*, in Barca F. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma, pp. 545–577.
- Padovani L. (1999), *Italy*, in Balchin P. (ed.), *Housing Policy in Europe*, Routledge, London, pp. 188–209.
- Pizzorno A. (1974), *I ceti medi nel meccanismo del consenso*, in Cavazza F. L. e Graubard S. R. (a cura di), *Il caso italiano*, Garzanti, Milano, pp. 315-338.
- Rochat G., Sateriale G. e Spano L. (a cura di, 1980), *La casa in Italia 1945–1980. Alle radici del potere democristiano*, Zanichelli, Bologna 1980.

- Secchi B. (a cura di, 1984), *Partiti, amministratori e tecnici nella costruzione della politica urbanistica in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Tosi A. (1987), “La produzione della casa in proprietà: pratiche familiari, informale, politiche”, in *Sociologia e ricerca sociale*, n. 22, pp. 7–24.
- Zanfi F. (2013), “Convenzioni urbanistiche e nuovo paesaggio residenziale per i ceti medi a Milano tra gli anni '50 e '70”, *Territorio*, n. 64, pp. 66–73.
- Zanfi F. (2014), *Le case del boom nella città contemporanea. Un'interpretazione e un programma di lavoro*, in Calafati A.G. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Roma, Donzelli, pp. 371–399.

Piano casa e social housing: un caso

Claudia de Biase

Università degli studi della Campania Luigi Vanvitelli
Scuola Politecnica e delle Scienze di Base
DADI - Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale
Email: claudia.debiase@unicampania.it

Luigi Macchia

Email: luigi.macchia@unicampania.it

Abstract

Dopo la Seconda guerra mondiale gran parte del territorio nazionale si presentava completamente devastato e privo di ogni tipo di organizzazione urbanistica. Per fronteggiare il costante aumento di domanda abitativa da parte soprattutto dei ceti meno abbienti si attuarono le disposizioni previste dal Regio Decreto n°1165/1938, con la definizione del nuovo assetto, su base provinciale, degli IACP, l'ente deputato alla realizzazione e gestione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica e sociale.

Nell'ultimo trentennio la scelta politica di non finanziare l'attuazione di nuovi Piani di Edilizia Economica e Popolare ha riproposto lo squilibrio tra le diverse classi sociali, facendo tornare indietro l'intero Paese. È cresciuto il numero delle famiglie che hanno avuto difficoltà ad accedere al mercato privato della locazione, sia per la scarsa disponibilità di alloggi in affitto, sia per l'assenza di un'offerta di alloggi a canoni moderati e sostenibili.

Per affrontare la "nuova" questione abitativa si interviene, solo nel 2008, con il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e con l'introduzione all'art. 11 del cosiddetto Piano Casa che prevede la stipula, tra pubblico e privato, di Accordi di Programma finalizzati, anche, alla realizzazione di alloggi sociali. Il concetto di housing sociale, per far fronte all'aumento di domande abitative definite, per lo più, atipiche, viene pertanto strettamente legato a quello di Piano Casa.

Parole chiave: housing sociale, piano casa, riqualificazione pubblica.

1 | L'edilizia residenziale pubblica in Italia: cenni storici

Sul finire del XIX secolo, le condizioni delle abitazioni in cui erano costretti a vivere gli strati più poveri della popolazione si aggravarono con la nascita e lo sviluppo delle industrie e la conseguente diffusione di malattie infettive nei quartieri più poveri.

La Legge n.254/1903 (Legge Luzzatti) fu il primo tentativo, in Italia, di introdurre nell'ordinamento giuridico una disciplina che si occupasse del problema delle case per le classi meno abbienti attraverso il riconoscimento, a specifici soggetti pubblici e/o privati, di alcune agevolazioni creditizie e/o fiscali.

La legge Luzzatti non fornì una definizione di edilizia popolare, che si ritrovò invece nel Regolamento d'esecuzione, approvato con Regio Decreto n.164/1904 e nelle successive Leggi n.555/1907 e n.5/1908.

Il Testo Unico n.89/1908 ha rappresentato il primo provvedimento organico e innovativo inteso a ricercare un rimedio all'annoso problema delle abitazioni, gettando così le basi in materia di edilizia economica e popolare. Tuttavia, con l'inizio del primo conflitto mondiale le famiglie abbandonarono le città e tornarono nelle campagne dalle quali erano emigrati precedentemente, determinando una forte contrazione della domanda di alloggi in locazione.

Dal primo dopoguerra al 1971, l'intervento dello Stato a favore dell'edilizia economica e popolare apparve estremamente vario. I provvedimenti legislativi succedutisi si basarono sul quadro giuridico introdotto dal Testo Unico n.1165/1938¹, dal quale nacquero i diversi Enti deputati ad acquistare, contrarre mutui ed assegnare in locazione gli alloggi popolari. In tale fase furono realizzati il piano INA-CASA² nato con la

¹ Disposizioni sull'edilizia popolare ed economica.

² Istituto Nazionale delle Assicurazioni gestione casa (INA-CASA).

Legge n.43/1949³ (Legge Fanfani) e il piano GESCAL (GESTione CAse per i Lavoratori) istituito con la Legge n.60/1963⁴, che ha operato avvalendosi della Legge n.167/1962⁵.

Con la Legge n.865/1971⁶ la materia dell'Edilizia Residenziale Pubblica trovò una più organica disciplina normativa attraverso una programmazione unitaria degli interventi e l'eliminazione di tutti gli Enti pubblici incaricati dell'esecuzione con la sola eccezione degli IACP. La Legge, inoltre, istituì un nuovo organo centrale, il Comitato per l'Edilizia Residenziale⁷ (CER) per la distribuzione dei fondi previsti in esecuzione dei programmi pubblici di edilizia residenziale alle singole Regioni, alle quali veniva affidata la localizzazione degli interventi e la loro attuazione mediante la scelta dei soggetti esecutori pubblici⁸ e privati⁹.

I vari provvedimenti legislativi emanati dopo la Legge n.865/1971 non modificarono sostanzialmente il quadro giuridico da essa instaurato, ma contribuirono ad un'opera di chiarificazione e di ripartizione delle competenze fra i diversi Enti: il trasferimento delle competenze alle Regioni fu completato con il D.P.R. n.616/1977.

Con la Legge n.457/1978¹⁰ fu varato il Programma decennale per l'Edilizia Residenziale finalizzato alla costruzione di nuove abitazioni ed al recupero delle preesistenze edilizie e infine con la Legge n.25/1980 furono erogati dei finanziamenti ai Comuni con popolazione superiore a 350.000 abitanti per la realizzazione di programmi straordinari di edilizia abitativa da destinare a particolari categorie.

L'esperienza della costruzione di nuovi quartieri, in Italia, si chiuse di fatto negli anni '80: dopo di allora si è assistito, infatti, ad una vera e propria inversione di tendenza dove gli unici interventi programmati sono stati finalizzati al recupero dell'esistente e a garantire e migliorare l'accessibilità e la vivibilità.

2 | L'housing sociale in Campania

Per affrontare la "nuova" questione abitativa si interviene nel 2008 con il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e con l'introduzione all'art. 11 del cosiddetto Piano Casa che prevede la stipula, tra pubblico e privato, di Accordi di Programma finalizzati, anche, alla realizzazione di alloggi sociali e introduce la nuova categoria di housing sociale.

Con il termine di housing sociale si intende l'insieme di alloggi, servizi e strumenti rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l'assenza di un'adeguata offerta. La finalità cardine è migliorare le condizioni di queste fasce di cittadini, favorendo la creazione di un contesto abitativo e sociale dignitoso con la possibilità di un alloggio adeguato alle loro esigenze e necessità. La Pubblica Amministrazione, in partenariato con il Settore Terziario e con gli operatori privati, è impegnata a realizzare un mix sociale equilibrato. Successivamente il comma 3 dell'art. 10 Legge 23 maggio 2014 n. 80 chiarisce che per alloggio sociale bisogna intendere: «l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale, realizzata o recuperata da soggetti pubblici e privati, nonché dall'ente gestore comunque denominato, da concedere in locazione, per ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato, nonché alle donne ospiti dei centri antiviolenza e delle case-rifugio di cui all'articolo 5-bis del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119.»

La tipologia dell'housing sociale in Campania si sviluppa e si diffonde per far fronte all'aumento di domande abitative di ogni genere e per lo più definite atipiche. Il forte aumento dei single, di famiglie mono-genitoriali, immigrati, lavoratori temporanei, studenti fuori sede e l'allargamento dell'emergenza casa a fasce di popolazione intermedie hanno determinato l'esigenza di incrementare la disponibilità di alloggi.

Dopo una prima norma in materia di social housing (2009), la Regione Campania ha approvato, con Delibera n.356/2014 (B.U.R.C n.58/2014), le Linee Guida per la redazione e l'attuazione dei Programmi

³ Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori.

⁴ Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione INA-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori.

⁵ Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare.

⁶ Programmi e coordinamento dell'Edilizia Residenziale Pubblica.

⁷ Soppresso dall'art. 62 del Decreto Legislativo n.112/1998: Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali.

⁸ Istituto Autonomo Case Popolari (IACP).

⁹ Cooperative edilizie.

¹⁰ Norme per l'edilizia residenziale.

di Edilizia Sociale previsti all'art. 10 della Legge n.80/2014¹¹, finalizzati a ridurre il disagio abitativo dei cittadini svantaggiati che non sono in grado di accedere al mercato delle locazioni.

Ma con quali strumenti hanno operato i comuni fino ad oggi? Una norma in particolare è venuta in aiuto ai comuni per realizzare, anche se in piccole quantità, alloggi di edilizia sociale: si tratta del cosiddetto "Piano Casa" che, nato per altri scopi, si è rivelato una soluzione utile per ridurre il disagio abitativo.

3 | Il Piano Casa

Il governo Berlusconi nel biennio 2008-2009 ha varato due programmi sul tema della casa: il Piano nazionale di edilizia abitativa e il Piano Casa.

Il Piano nazionale di edilizia abitativa nasce col Decreto Legge n.112/2008, successivamente convertito nella Legge n.133/2008. All'art. 11 è previsto che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, (...) su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, sia approvato un piano nazionale di edilizia abitativa al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana» (Antonucci, 2009:11). Il piano nazionale viene approvato con D.P.C.M. n. 191/2009 ed è articolato in sei linee di interventi:

- La costituzione di fondi immobiliari destinati ad aumentare l'offerta abitativa;
- L'incremento del patrimonio abitativo con risorse pubbliche;
- La promozione finanziaria di interventi da parte dei privati;
- L'agevolazione da parte delle amministrazioni in favore di cooperative edilizie;
- La realizzazione di programmi integrati di edilizia residenziale e sociale;
- Interventi di competenza degli ex IACP o dei Comuni già ricompresi nel programma residenziale di edilizia straordinaria pubblica.

Tale piano ha un duplice fine: da un lato dare la possibilità al singolo cittadino di effettuare interventi di ampliamento e/o ricostruzione della propria abitazione, dall'altro semplificare le procedure burocratiche inerenti ai lavori di edilizia.

Sempre l'art. 11 assegna al Ministero il compito di stipulare accordi con le Regioni, al fine di «concentrare gli interventi sull'effettiva richiesta abitativa che si manifesta nei singoli contesti territoriali, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio (...)» (Antonucci, 2009:13).

La Regione Campania, prima con la Legge n.19/2009, poi modificata con la L.R. n.1/2011, sulla base dell'accordo tra Stato e Regioni e rispettando le linee guida imposte dalla Legge nazionale del 2009, ha stabilito specifici interventi di ampliamento e/o ricostruzione. La legge del 2001 lascia invariato l'impianto e la struttura, così come gli obiettivi generali, mentre amplia il campo di applicazione delle categorie di intervento, effettuando un'aggiunta di fondamentale importanza: il cambio di destinazione d'uso.

Gli interventi possibili sono: ampliamento, ricostruzione e/o demolizione, speciali interventi per le zone agricole ed interventi di riqualificazione delle aree urbane degradate. Quanti finanziamenti sono disponibili? Con il Decreto n.62/2015 (BURC n.3/2016) sono stati approvati gli elenchi definitivi delle idee progettuali del programma di recupero degli immobili e degli alloggi ERP (Edilizia residenziale e Pubblica). È iniziato così il nuovo Piano Casa varato dalla Giunta Regionale della Campania che, partendo da un investimento di risorse pubbliche di 41.168.899 € (Programma straordinario di edilizia residenziale del Ministero delle Infrastrutture), prevede finanziamenti complessivi per 1 miliardo e 662 milioni per realizzare 6.806 nuovi alloggi da costruire in Campania, di cui 3.027 destinati alle categorie "deboli".

4 | Il caso di Aversa (CE)

Appropriandosi delle parole che Giorgio Rigotti usava nel 1951, si può affermare che «(...) il piano regolatore (...) strettamente legato alle esigenze derivanti dai legami interni ed esterni, sarà sempre un elemento vitale in perfetto accordo con la massa viva circostante (...). Se per massa viva si intendono i vari "gruppi" che compongono la società urbana, e se ad ognuno di essi si associano le attività (sociali, economiche, istituzionali, ecc.) che vuole/deve esperire, è evidente che l'organizzazione spaziale non può che essere funzione della domanda che i singoli "gruppi" pongono. Il perfetto accordo tra piano urbanistico e massa viva si concreta quando il primo si mostra altrettanto vivo che la seconda, cioè quando il piano è altrettanto dinamico, capace di modificarsi progressivamente in funzione delle mutevoli istanze ed esigenze dell'organizzazione sociale.»

¹¹ Vedi articolo 4 Decreto Legge n.47/2014, convertito, con modificazioni, in Legge n.80/2014: Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per l'Expo 2015.

Aversa, a cavallo tra l'area metropolitana di Napoli e la più circoscritta conurbazione casertana, conta una popolazione di circa 50.000 abitanti concentrati su una superficie territoriale di 873 ha, con un territorio urbanizzato per il 70%.

Dal punto di vista demografico il territorio si dimostra particolarmente dinamico; in particolare ad Aversa si registrano ritmi di crescita sostenuti (+35%), una dimensione media familiare più alta (3 unità), dovuta alla forte presenza di giovani coppie e di immigrati, e un indice di affollamento medio pari a 0,77. Ciò ha determinato una crescente richiesta di alloggi. Dei 18.257 alloggi presenti nella città, di cui 1.347 non occupati perché degradati e non utilizzabili, quasi 2.000 risultano realizzati nell'ultimo ventennio.

Dunque come ha risposto il territorio a questa crescente domanda di alloggi? E che tipo di offerta esiste?

La storia urbanistica del comune di Aversa è lunga e tortuosa e comincia nel 1958 con l'adozione del un Regolamento edilizio, con annesso Programma di Fabbricazione¹². Una prima risposta in termini di edilizia pubblica si ha nel 1964: con Deliberazione n. 921 il Consiglio Comunale adotta il Piano di Zona (P.d.Z.), che prevede 10 aree. Con Deliberazione n. 361/1974 e n. 464/1974, il Consiglio Comunale amplia ulteriormente le aree del Piano di Zona, fino al rilevato ferroviario¹³. Nel 1977, il P.d.Z. adottato nel 1974 viene approvato con D.P.G.R. n. 1351/1977¹⁴.

Nel 2000 entra in vigore il PRG che, all'art. 39 delle NTA prevede la Zona B2: "lotti edificabili e/o in corso di edificazione in attuazione del Piano di Zona vigente". Gli interventi sono consentiti nel rispetto delle norme del Piano di Zona e degli allineamenti definiti dal P.R.G.

Dal 2000 ad oggi, pertanto, non c'è previsione di ulteriore edilizia pubblica. Vediamo ora, alla luce di questo quadro, come si sono mosse le Amministrazioni comunali rispetto al Piano casa e al social housing. Una prima deliberazione, con la quale viene esclusa la possibilità di utilizzare il Piano casa sull'intero territorio comunale, si ha nel febbraio 2010. Successivamente il Comune, con delibera del Consiglio Comunale n.19/2011, esclude, invece, dalle previsioni di interventi straordinari di ampliamento e dagli interventi straordinari di demolizione e ricostruzione solamente il centro storico e le aree urbane degradate, tra cui quelle ex industriali, per le quali si sarebbero potute costruire alloggi sociali da concedere in locazione.

Confermati, quindi, due capisaldi della politica locale: salvaguardia da eventuali speculazioni edilizie del centro storico e delle aree industriali dismesse¹⁵.

Non bisogna, però, dimenticare che il PTCP di Caserta prevede circa 19.000 nuovi alloggi nei prossimi 15 anni nell'ambito aversano; alloggi, però, che dovranno essere localizzate nelle cosiddette aree negate del PTC e che potranno essere realizzate anche mediante interventi di ristrutturazione urbanistica. Di questi alloggi, inoltre, il 30% deve essere destinato a social housing, come chiarito nelle NTA del PTCP (art. 66). Pertanto, che possibilità ha l'amministrazione per realizzare nuovi alloggi di tipo sociale senza occupare ulteriormente il suolo?

4.1 | Le possibilità offerte dal Piano casa

Sulla base dei dati raccolti, tenendo conto dei ritmi di crescita della popolazione residente di Aversa e di uno strumento urbanistico vetusto e ormai inadeguato rispetto all'attuale norma regionale¹⁶ ed al PTC

¹² Nel 1962, con delibera del CC n.171/1962 veniva nominata la Commissione di tecnici per la formazione del PRG intercomunale. All'epoca il Comune di Aversa conta 40.000 abitanti, essenzialmente concentrati nel centro storico e nella sua prima espansione. Nel 1964, il Ministero dei LL.PP., con Decreto n.1313/1964 approva il R.E. adottato nel 1958. Lo stesso anno, con deliberazione G.C. n.3317/1964, i tecnici già componenti la Commissione per la redazione del PRF intercomunale, vengono incaricati della redazione del PRF. Tale deliberazione viene confermata dal C.C. con Deliberazione n.903/1964

¹³ Approvato dal Provveditorato alle OO.PP. di Napoli nel 1974. Nello stesso anno con deliberazione n.359/1974 il C.C. adotta un nuovo Regolamento Edilizio con annesso Programma di fabbricazione, che viene approvato dalla G.R con decreto n.5998/1974 e con successivo Decreto del Presidente della Regione n.1497/1975.

¹⁴ La storia continua: un primo PRG è adottato con deliberazione del C.C. n.347/1988; lo strumento sarà pubblicato il 6.2.1989, circa 10 mesi dopo la avvenuta adozione, cioè dopo la scadenza del termine di trasmissione del Piano stesso alla prov. di Caserta, fissato al 31.12.1988 dalla Legge n.12/1988 quasi dieci anni dopo è adottato un Piano di zona integrativo con Deliberazione n.26/1997, approvato con deliberazione n.69/1997. Nel marzo 2000, il C.C. approva un documento contenente *Linee e direttive di indirizzo programmatico* da porre a base del PRG, nel quale, partendo dalle profonde trasformazioni che Aversa ha registrato negli ultimi tre decenni, vengono stabiliti i criteri su cui dovrà essere impostato il nuovo PRG. E successivamente, il 16/10/2000 l'Amministrazione Comunale, a seguito di avviso pubblico bandito in data 7/08/2000 affida al prof. Ing. Marcello Vittorini l'incarico di redigere il nuovo PRG entro 90 giorni dalla data di affidamento, sulla base del suddetto "Preliminare di Piano regolatore" e nel rispetto degli indirizzi stabiliti dal C.C. Nel 2001, definitivamente, il C.C. approva il PRG redatto dal prof. Ing. Marcello Vittorini, tutt'ora vigente.

¹⁵ Il TAR Campania con la sentenza n.5602 ha accolto l'impugnazione della Nuova Immobiliare srl della delibera di cui sopra.

¹⁶ Legge Regione Campania n.16/2004: Norme sul governo del territorio.

della provincia di Caserta, è evidente come, nel futuro PUC, si debba tener conto delle opportunità offerte da quanto previsto dalla norma del Piano casa.

Va sottolineato che con la Delibera sul Piano casa del Consiglio Comunale di Aversa n.19/2011, per le aree in cui sono consentiti gli interventi, si deroga dalla strumentazione urbanistica vigente, con l'effetto di alterare, nei fatti, l'organizzazione della città ed i pesi urbanistici delle sue parti.

Agli alloggi già previsti dal PTCP, si devono sommare quelli previsti nel 2015 dalla Regione Campania con il nuovo Piano casa: la Regione ha infatti annunciato la realizzazione di 2.059 nuovi alloggi nella provincia di Caserta, di cui 628 alloggi sociali.

Intanto, la città di Aversa, dopo diciassette anni, si avvia finalmente a dotarsi del nuovo strumento urbanistico. È un'occasione importante.

Il nuovo PUC della città potrebbe rispondere alle problematiche abitative prevedendo, ai sensi della LR n.19/2009, «ambiti in cui la trasformazione urbanistica ed edilizia sia subordinata alla cessione di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, oltre che alla dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati ad attività collettive, verde pubblico e parcheggi, come previsto dal DM 1444/1968».

Allo stesso tempo si dovrebbe recuperare anche la norma che incentiva la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e/o dismesso: il Piano casa, infatti, consente interventi di sostituzione edilizia a parità di volumetria esistente, anche con cambio di destinazione d'uso, che prevedono però la realizzazione di una quota non inferiore al 30% da destinare a edilizia sociale.

Tutte queste norme, pertanto, se inserite nelle NTA del PUC, consentirebbero la possibilità di avere social housing, senza ulteriore consumo di suolo, ma col recupero dell'esistente, in conformità ai principi ispiratori della Legge Regionale n.16/2004.

In questo modo il social housing, inserito nelle norme di piano, diventa strumento di riqualificazione e rigenerazione urbana capace, sulla scorta di una virtuosa cooperazione civica, di creare spazi collettivi di integrazione e promozione sociale, di essere forniere di mixité sociale ed occupazionale nonché promotore e catalizzatore di investimenti.

Attribuzioni

La redazione del § 1 è di Luigi Macchia, la redazione dei § 2, 3,4 e 4.1 è di Claudia de Biase.

Riferimenti bibliografici

- Acocella A., (1980), *L'edilizia residenziale pubblica in Italia dal 1945 ad oggi*. Cedam. Padova.
- Antonucci D., (2009), *Piano Casa. Il punto sulla normativa regionale e nazionale*, Simone. Napoli.
- Avarello P., (1998), *Dopo la fine dei fondi ex-Gescal edilizia pubblica in cerca di suolo*. Edilizia e Territorio, n. 19.
- Bortolotti L., (1978), *Storia della politica edilizia in Italia*. Editori Riuniti. Roma.
- Bourne L., (1989), *Il problema della casa*, Franco Angeli, Milano.
- Centofanti N., (1995), *Edilizia residenziale pubblica*. Il Sole 24 ore Pirola. Milano.
- De Biase C., Frettoloso C., Perrone V. (2016), *Social Housing e riqualificazione degli spazi aperti. Il caso studio di Scampia (NA)*, Housing policies and urban economics, vol. 3, n. 2, p. 105-119.
- Delera A., (2009), *Ri-pensare l'abitare. Politiche, progetti e tecnologie verso l'housing sociale*. Hoepli. Milano.
- Di Biagi P., (2001), *La grande ricostruzione*. Donzelli editore. Roma.
- Forgione L., (2008), *Percorsi di qualità urbana: l'esperienza dei programmi complessi*. ARACNE editrice. Roma.
- Gaeta L., (2009), *Il mercato immobiliare. Beni, diritti, valori*. Carocci. Roma.
- Galuzzi P., Vitillo P., (2008), *Rigenerare le città. La perequazione urbanistica come progetto*. Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN).
- Lawson J, Milligan V. (2007), *International trends in housing and policy responses*. Australian Housing and Urban Research Institute, Sydney.
- Paci M., (1992), *Il mutamento della struttura sociale italiana*, Il Mulino. Bologna.
- Petrella B., (1989), *L'edilizia residenziale negli ultimi quarant'anni: due città emblematiche: Milano e Napoli*, Giannini editore, Napoli.
- Roda R., Segnalini O., (2001), *Riqualificare le città e il territorio*, Il Sole 24 ore, Milano.
- Tosi A., (2010), *Coping with diversity. Reflections on homelessness in research in Europe*. Politecnico di Milano. Italia.
- Tosi A., (2011), *Homeless people: economic migrants – Southern Europe*. International Encyclopedia of Housing and Home, Elsevier. London.

La lotta PER la casa¹

Caterina Francesca Di Giovanni

Email: teri.digiovanni@gmail.com

Abstract

Fronteggiare le problematiche sociali e allo stesso tempo mirare al benessere di vita degli abitanti è compito delle politiche pubbliche, tra le cui aree di azione rientra la questione abitativa, tema in costante equilibrio tra conflitto e negoziazione.

Esempio ne è il processo di smantellamento dei quartieri di baracche e la costruzione di case popolari, dagli anni '90 in Portogallo, attraverso il *Programa Especial de Realojamento* (PER; Programma Speciale di Rialloggiamento).

Con la descrizione del quadro storico e sociale del PER e delle varie forme in cui questo è stato implementato in contesti differenti, si vuole riflettere sulle azioni di una politica pensata per essere portata a termine in pochi anni, ma diventata di lungo periodo e non ancora conclusa.

Attraverso la raccolta e l'analisi del materiale del collettivo *Habita*² nel campo delle lotte per il diritto all'abitazione, nell'Area Metropolitana di Lisbona, è stato possibile scoprire "l'altra faccia" del PER, ovvero le persone rimaste fuori dal programma e le loro lotte per il diritto alla casa.

Parole chiave: social housing, social exclusion/integration, urban policies.

1 | Il diritto all'abitazione in Portogallo

Il diritto a un'abitazione adeguata è uno dei diritti umani fondamentali, sancito in numerosi trattati internazionali, tra cui: Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (art.25), Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (art.11), Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale (art.5) e Convenzione Europea dei Diritti Umani (art. 3).

Il Portogallo, oltre ad aver ratificato la sua adesione ai suddetti trattati, possiede una particolarità che lo caratterizza da altre nazioni, un articolo della Costituzione interamente dedicato al diritto all'abitazione: «Tutti hanno diritto, per se stessi e per la propria famiglia, a un'abitazione di dimensione adeguata, in condizione di igiene e di conforto e che preservi l'intimità personale e la privacy familiare» (art.65).

Questa peculiarità non rispecchia però la realtà portoghese, caratterizzata ancora dalla presenza di quartieri di baracche, costruiti e abitati da più di 40 anni, tuttora in condizioni deplorable.

In questo scenario si basa la ricerca, che tratta della lotta per l'abitazione adeguata, considerandola necessariamente legata al diritto alla città – diritto collettivo prima che individuale (Lefebvre, 1968; Harvey, 2003) – la cui mancanza emerge nel caso di insediamenti abitativi informali in relazione a più vaste questioni legate a immigrazione, povertà ed esclusione sociale.

2 | Bairros de barracas nell'Area Metropolitana di Lisbona

La nascita dei *bairros de barracas* (letteralmente quartieri di baracche) è da inquadrare nel contesto storico dell'epoca, caratterizzato da un periodo di trasformazioni urbane, politiche e sociali.

Dagli anni '50, in Portogallo c'è stato uno spostamento progressivo della popolazione dai campi verso le città per la ricerca del lavoro, provocando una forte richiesta di case e la formazione di costruzioni abusive.

Il momento decisivo è datato a seguito delle guerre di indipendenza delle colonie portoghesi (tra il 1973 e il 1975) e alla fine della dittatura con la Rivoluzione dei garofani (25 aprile 1974). A partire da allora, arrivarono in Portogallo immigrati dalle ex-colonie dei Paesi P.A.L.O.P. (*Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*) e *retornados*, ovvero portoghesi impegnati nell'apparato amministrativo e militare delle colonie, che ritornarono a causa del processo di decolonizzazione.

¹Il presente articolo è l'esito di una ricerca da me condotta presso l'Istituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS/ULisboa) all'interno del progetto exPERTs – Making sense of planning expertise: Housing policy and the role of experts in the Programa Especial de Realojamento (PER) (www.expertsproject.org) (finanziato dalla Fundação para a Ciência e Tecnologia, PTDC/ATP-EUR/4309/2014).

²L'attività di Habita comincia nel 2005 dentro l'associazione *Solidariedade e Imigrante* con il gruppo di lavoro *Direito à habitação*, nel 2012 si costituisce il blog e sito di Habita (www.habita.info) e nel 2014 diventa formalmente il collettivo per il diritto all'abitazione e alla città.

Ciò ampliò notevolmente l'emergenza abitativa in atto in un Paese in cui si stava instaurando una democrazia fragile e ancora carente per fornire adeguata assistenza sociale.

Dagli anni '70, la costituzione di insediamenti informali aumentò esponenzialmente in tutto il Paese, concentrandosi principalmente nelle aree metropolitane di Lisbona e Porto, tanto che, all'inizio degli anni '80, si stimano 16.585 famiglie nelle *barracas* dell'Area Metropolitana di Lisbona (Cachado, 2013: 140).

Questi insediamenti si concentrarono nei pressi della linea ferroviaria che unisce Lisbona a Sintra, formando un "anello" attorno al confine della città di Lisbona, nei municipi attigui di Loures, Oeiras e Amadora. L'espansione fuori città e l'affluenza di immigrati di origine africana portarono al cambiamento di immagine, da *bairros de lata* (letteralmente quartieri di latta) a quartieri abusivi (Cardoso, Perista, 1994:101).

La scelta della localizzazione dei quartieri dipendeva dall'esistenza di terreni liberi, dalla disponibilità di infrastrutture e dalla prossimità al luogo di lavoro; molti abitanti degli insediamenti informali lavoravano nell'edilizia e nelle industrie di Lisbona e negli anni '90 furono impegnati nella costruzione dell'Expo 98.

Le prime abitazioni informali erano costruite in cartone o in legno e in seguito in laterizio, grazie al facile accesso ai materiali di costruzione da parte dei lavoratori impiegati nell'edilizia.

Queste pratiche di autocostruzione non furono mai intese nel loro senso antropologico di uso dello spazio come risorsa, provocando atteggiamenti contrastanti da parte degli enti comunali.

Da un lato, temendo che la diffusione degli insediamenti informali potesse aumentare drasticamente, le amministrazioni imposero sanzioni (con pochi esiti); dall'altro lato tolleravano il processo, provvedendo all'allacciamento dei servizi, per garantire una situazione di minima qualità di vita. Questo fu recepito dai residenti come segno di una legalizzazione tacita delle abitazioni e portò, in seguito, alla mancata comprensione delle ragioni delle demolizioni, accentuando così le lotte per la rivendicazione della casa.

3 | Il *Programa Especial de Realojamento* (PER)

Per far fronte al problema dell'emergenza abitativa, sorsero alcuni programmi come il *Plano de Intervenção a Médio Prazo* (Piano di Intervento a Medio Termine) del 1987 e il *Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza* (Programma Nazionale di Lotta alla Povertà) del 1991.

Nel 1993 fu coordinato uno studio elaborato da una commissione di esperti, il Libro Bianco dell'abitazione, che contiene notevoli suggerimenti, tra cui: una Legge Quadro sull'abitazione, l'attribuzione della competenza sui temi dell'abitazione ai Comuni, la costituzione di un Fondo Nazionale di Abitazione e di un Patrimonio Pubblico dei suoli (Ferreira, 1993).

A pochi mesi dalla pubblicazione del Libro Bianco, fu proclamato il *Programa Especial de Realojamento* (PER, Programma Speciale di Rialloggiamento), attraverso il Decreto Legge n°163 del 7 Maggio 1993 (ultima alterazione, Decreto Legge n° 271 del 28 di ottobre 2003).

Il PER non contiene tutte le indicazioni del Libro Bianco; notevoli sono le differenze: il Fondo Nazionale è sostituito da una compartecipazione di fondi pubblici³; non si fa accenno alla ristrutturazione di edifici esistenti ma alla sola costruzione o acquisizione nel mercato; i modelli di gestione dei quartieri sono inesistenti nel decreto; la competenza esclusiva sul tema dell'abitazione è affidata allo Stato, mentre è delegata ai comuni l'attuazione. In sintesi, il PER è un programma per risolvere una tematica specifica, lontano dalla volontà di predisporre una Legge Quadro sull'abitazione.

Come indicato dal decreto, il PER interessa i comuni delle Aree Metropolitane di Lisbona e di Porto – dove si concentrano i *bairros de barracas* – e l'attuazione dipende dall'adesione dei comuni che devono preventivamente predisporre: un censimento esaustivo e rigoroso delle baracche e delle famiglie da rialloggiare, l'identificazione dei proprietari dei terreni dove si trovano le baracche, e la programmazione degli edifici da costruire in territori di proprietà del Comune o il piano di acquisizione delle case.

«Il problema dell'abitazione (...) è lungi dall'essere risolto, sia in termini qualitativi che in termini quantitativi. La ricerca di una soluzione a questo problema porta a considerare la necessità dell'implementazione urgente di misure straordinarie. (...) Lo sradicamento delle baracche, una piaga ancora aperta nel nostro tessuto sociale, e il conseguente rialloggiamento di coloro che vi risiedono, impongono la creazione di quelle condizioni che permettano la loro totale estinzione».

L'estratto dal decreto mostra il principale obiettivo: eliminare le baracche; molto probabilmente imputabile al fatto che la città di Lisbona si preparava a essere sotto gli occhi del mondo, nel 1994 Capitale Europea della Cultura e nel 1998 sede dell'Expo.

³ Il PER è finanziato al 40% da un contributo a fondo perduto del Governo, al 40% da prestiti agevolati emessi dall'INH – *Instituto Nacional Habitação* (Istituto Nazionale per la Casa) e dal 20% di compartecipazione municipale.

Tuttavia, tre sono gli assi principali di lettura del decreto: il primo e il principale è lo sradicamento totale delle baracche, il secondo è il coinvolgimento diretto dei municipi nel processo, il terzo è lo stimolo, attraverso il processo di rialloggiamento, di un cambiamento nello stile di vita delle popolazioni residenti nei quartieri. Per quest'ultimo, è previsto un programma di integrazione sociale delle comunità coinvolte nel processo, con l'obiettivo di combattere i problemi legati alla criminalità, alla prostituzione e alla tossicodipendenza. Questo asse ha portato però pochi risultati, così come l'art. 5 del decreto, con cui era previsto che i municipi assumessero un controllo rigoroso per neutralizzare immediatamente ogni eventuale tentativo di costruzione clandestina.

4 | La lotta nei quartieri

L'implementazione del PER - nelle fasi di demolizione delle baracche e rialloggiamento delle famiglie - presenta differenze sostanziali tra i vari comuni e i diversi periodi di riferimento. Questo perché molti quartieri non sono stati oggetto del processo sin da subito, ma dopo anni, o addirittura decenni.

Ciò ha provocato difficoltà nell'esecuzione del programma e complesse dinamiche di adattamento da parte degli abitanti, per chi non voleva spostarsi nei *bairrossociais* (quartieri popolari)⁴ e proteste da parte di chi non era beneficiario del PER.

Il Comune di Amadora, densamente urbanizzato e con una grande quantità di *bairros de barracas*, ha istituito degli strumenti⁵ - per sopperire all'insufficienza delle case necessarie per il rialloggiamento - che si sono mostrati poco efficienti, come si evince dal grafico, scatenando proteste tra i residenti.

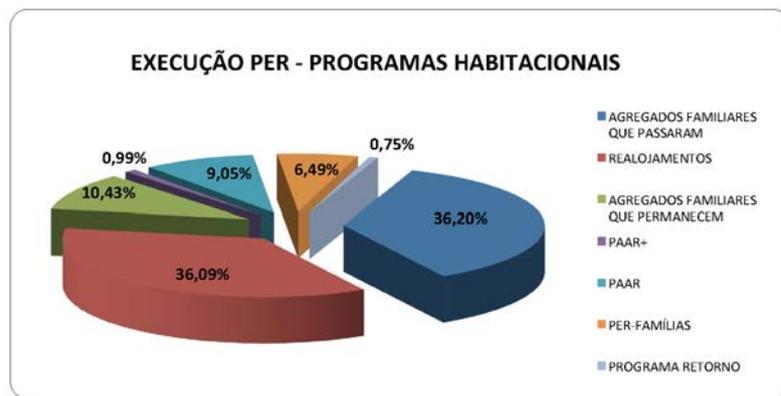


Figura 1 | Grafico estratto dal documento di esecuzione PER ad Amadora, Dicembre 2016.

Fonte: <http://www.cm-amadora.pt/intervencao-social/habitacao-social.html>

Ultima data di consultazione: 05.05.2017

Il problema maggiore riguarda chi è rimasto "fuori dal PER", ovvero chi non è stato incluso nel censimento comunale del 1993. Le motivazioni del non inserimento sono molteplici, tra cui: persone insediate nel quartiere dopo il censimento per ricongiungimento familiare; persone non presenti a casa nel giorno del censimento; famiglie che nel corso degli anni si sono ampliate, provocando casi in cui il genitore ha "diritto" alla casa popolare ma non il figlio o il nipote.

Per chi è escluso dal PER non vi sono soluzioni previste per la casa demolita. Tuttavia alcuni comuni hanno adottato delle opzioni, in risposta alle forti proteste.

Il Comune di Amadora ha promesso alle famiglie sfrattate di pagare 3 mesi di affitto nel mercato libero, soluzione impossibile da mantenere dopo, a causa dei bassi salari delle famiglie. A Cascais è stata data l'opportunità di alloggiare madri sole con bambini, lasciando fuori gli uomini e promettendo di inserirli nel programma PROHABITA⁶, che ha avuto difficoltà di attuazione per il limitato finanziamento.

⁴ Il rialloggiamento avviene in quartieri di case popolari, i cui alloggi non sono assegnati per quartiere di baracche, pertanto la comunità iniziale poteva essere alloggiata in più quartieri, indipendentemente dalle relazioni sociali esistenti e dalla distanza geografica con l'antico quartiere, ritrovandosi in territori periferici con scarsi servizi e accessibilità.

⁵ Il PAAR permette alle famiglie di ricercare individualmente alternative abitative con un finanziamento comunale a fondo perduto corrispondente a 20% del valore dell'alloggio; il PAAR+ è come il precedente ma finanzia fino al 40% del valore di acquisizione dell'immobile; il RETORNO finanzia il ritorno della famiglia al paese di origine (per persone di nazionalità non portoghese) o al paese di un parente.

⁶ PROHABITA, Decreto Legge n.135 del 3 Giugno 2004, è un programma che regola la concessione del finanziamento per la risoluzione di situazioni di grave carenza abitativa.

Questo scenario ha incrementato le lotte negli insediamenti informali, organizzate dal collettivo *Habita*, che ha lavorato a stretto contatto con le commissioni di residenti, veicolando un tipo di lotta congiunta. Il collettivo ha avviato denunce a istituzioni nazionali (Comuni, Parlamento, *Provedor da Justiça*) ed internazionali (Commissariato per i Diritti Umani dell'ONU), marce di protesta, appoggio solidario e lavoro giuridico per le famiglie sfrattate. Ha denunciato anche la forma inqualificabile in cui sono stati e continuano ad essere eseguiti gli sfratti e le demolizioni, con avvisi previ che si limitano a fogli di dubbiosa leggibilità affissi alle porte delle case, con uso indiscriminato delle forze di polizia, e case demolite senza lasciare la possibilità di prelevare i beni personali.

Uno dei primi quartieri in cui si riscontra l'azione del collettivo è *Azinbaggados Besouros*, ad Amadora, dove le demolizioni si fermarono nel 2006 grazie a un provvedimento cautelare. Tuttavia, quando il provvedimento scadde, il quartiere fu demolito e le famiglie "fuori dal PER" si spostarono in altri *bairros de barracas*. Lo stesso avvenne con il *bairro das Marianas*, a Cascais, demolito nel 2006, dove le soluzioni insufficienti e temporanee rivolte agli abitanti per proseguire con le demolizioni, costrinsero le famiglie a trasferirsi nel *bairro Fim do Mundo*, demolito nel 2009.

In altri casi, la lotta è riuscita a interrompere le demolizioni, come nel 2011 nel *Bairro da Torre*, a Camarate, comune di Loures. Oggi il quartiere, in cui abitano circa 200 persone, non è sotto minaccia di demolizione ma si trova in una situazione specialmente grave: senza luce e acqua da ottobre 2016 e con rifiuti delle antiche demolizioni attorno alle case.

L'urgenza di demolizione è data, in alcuni casi, dagli interessi di investimento sui terreni dove sorgono gli insediamenti informali, di cui troviamo degli esempi ad Amadora. Nel *bairro Santa Filomena*, il terreno acquisito da un fondo immobiliare (e valutato più di 25 milioni di euro⁸) provocò le demolizioni del quartiere nel 2012, quando più del 40% degli aggregati familiari del quartiere si trovava "fuori dal PER"⁹.

Anche nel *bairro 6 de Maio*, uno dei quartieri ancora non completamente demoliti dell'antica *Estrada Militar*¹⁰, i terreni sono stati venduti ad un fondo immobiliare bancario nel 2011 e le demolizioni cominciarono nel 2015, quando circa 170 famiglie erano escluse dal PER.

Per proseguire con le demolizioni, rese difficili, se non impossibili dalle continue lotte dei residenti, il Comune di Amadora ha creato un altro strumento finanziario, specifico per questo quartiere¹¹.



Figura 2 | Bairro 6 de Maio. Fonte: foto dell'autrice, 08.04.2017.

⁷ Il *Provedor da Justiça*, come l'*Ombudsman* inglese, è un organo dello Stato e ha la funzione di essere mediatore tra amministrazione e cittadini e difensore dei diritti fondamentali.

⁸ *Regulamento de gestão – Fundo Especial Investimento Imobiliário fechada*, VILLAFUNDO, 2006.

⁹ Dossier *Bairro Santa Filomena*, HABITA, 2014.

¹⁰ L'*Estrada Militar* fu costruita nella metà del XIX secolo per legare le fortezze di difesa della Capitale. I quartieri sorti lì furono distrutti con la costruzione della strada IC17 - CRIL (Circular Regional Interior de Lisboa).

¹¹ Il PAAR 06/05 permette alle famiglie di ricercare individualmente l'abitazione, finanziandone il 60% del valore dell'alloggio.

La presente ricerca ha permesso di approfondire un aspetto della questione abitativa attraverso le complessità del PER, uno dei programmi più dibattuti nello scenario delle politiche abitative in Portogallo. Le azioni congiunte di associazioni e commissioni di residenti negli esempi presentati hanno evidenziato i risultati raggiunti in misura variabile dalle opzioni politiche degli enti locali: in alcuni casi aperte al dialogo e alla negoziazione, in altri caratterizzate da un «bulldozing state of mind» (Mumford, 1961), la propensione ad usare violenza istituzionale nei confronti di questi quartieri.

Le persone "fuori dal PER" continuano a vivere nella realtà presentata e, in molti insediamenti, si trovano a rischio imminente di sfratto o demolizione della propria abitazione. Questa situazione è stata descritta anche da L. Fahra, relatrice speciale dell'ONU per il diritto all'abitazione, in visita in Portogallo nella sua missione a dicembre del 2016.

Nel suo report denuncia la forte esclusione urbana e la responsabilità degli enti locali, ed evidenzia sia il mancato coordinamento tra governo e comuni che l'assenza di una visione comune per intervenire sullo spazio urbano e il vivere sociale nelle città. Si auspica che le misure individuate siano recepite in maniera efficiente, con politiche integrate per una città più inclusiva ricordando che ogni azione sullo spazio urbano ha una portata eminentemente sociale.

Riferimenti bibliografici

- Cachado Á. R. (2013), "O Programa especial de Realojamento. Ambiente histórico, político e social", in *Análise Social*, 206, XLVIII (1), pp.134-152.
- Cardoso A., Perista H. (1994), "A cidade esquecida: pobreza e bairros degradados de Lisboa", in *Sociologia, Problemas e Práticas*, 15, pp. 99-111.
- Fahra L. (2017), *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. Mission to Portugal*, OHCHR, UN. Disponibile su: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CountryVisits.aspx.
- Ferreira A.F. (a cura di, 1993), *Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal*, INH, Lisboa.
- Harvey D. (2003), *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso, London.
- La Cecla F. (2005), *Perdersi. L'uomo senza ambiente*, Editori Laterza, Bari.
- Lefebvre H. (1968), *Le droit à la ville*, *Anthropos*, Paris (tr.it. Marsilio, Padova, 1970).
- Mumford L. (1961), *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*, Harcourt, Brace & World, California.
- Pozzi G. (2014), "Prospettive dell'abitare. Autocostruzione, autogestione e distruzione nel Bairro Santa Filomena, Lisbona", in *2° Convegno Nazionale SIAA – Società Italiana di Antropologia Applicata*, Rimini.

Riconoscimenti

Ringrazio il gruppo di ricerca exPERTs dell'Istituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS/ULisboa), in particolare Marco Allegra e Simone Tulumello per avermi accolto, fornendomi mezzi e conoscenze per intraprendere la ricerca. Ringrazio anche il collettivo Habita, nella persona di Rita Silva, che ha avuto un ruolo importante per la comprensione delle vicende e delle lotte nei quartieri.

I grandi patrimoni milanesi di edilizia residenziale: una risorsa per l'affitto

Luca Gaeta

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: luca.gaeta@polimi.it

Tel: 02.2399.5426

Abstract

Il paper argomenta la necessità di colmare un deficit di conoscenza relativo al mondo dei grandi proprietari di alloggi perché questi attori urbani non sono più poderosi come in passato, eppure detengono una quota significativa del mercato della locazione residenziale. Il paper presenta le operazioni di ricerca effettuate tramite il catasto, con le quali è stato possibile ricostruire e mappare la geografia dei grandi patrimoni residenziali milanesi. Milano è un punto di osservazione privilegiato per la particolare varietà della sua compagine di grandi proprietari che reagiscono in modi diversi alle pressioni del mercato in crisi. Il censimento dei grandi proprietari milanesi mette a disposizione di altri ricercatori un metodo col quale studiare un mondo di operatori tradizionalmente avvolto dal riserbo. Il paper punta inoltre l'attenzione sulle strategie che rendono possibile conservare alla locazione il patrimonio dei grandi proprietari e favorire lo sviluppo di patrimoni istituzionalmente vocati all'affitto. La grande proprietà edilizia può svolgere una funzione sociale se si riconosce, in primo luogo, che esistono differenze rilevanti al suo interno tra operatori orientati alla solidarietà e operatori orientati al massimo profitto.

Parole chiave: housing policy, large landlords, rental housing

Perché e come studiare i grandi proprietari

A Milano, secondo l'ultimo censimento, due categorie di proprietari danno alloggio all'80% delle 178.000 famiglie che abitano in affitto: le due agenzie regionali e comunali per l'edilizia residenziale pubblica e una miriade di piccoli proprietari privati¹. L'offerta restante comprende un patrimonio disomogeneo e poco conosciuto, appartenente ai grandi proprietari milanesi di edilizia residenziale. Questi erano un tempo i protagonisti della locazione residenziale per tutti i ceti sociali. Oggi svolgono un ruolo di secondo piano ma non per questo trascurabile e ancor meno scontato.

Lo studio dei grandi proprietari e del loro patrimonio residenziale² è motivato da diverse ragioni. In primo luogo è necessario colmare un deficit di conoscenza. L'attenzione degli studiosi in questo campo si è rivolta specialmente agli istituti autonomi per le case popolari (Pugliese, 2005) tralasciando di indagare – per un misto di ritrosia ideologica e opportunismo – un mondo che a sua volta preferisce non far parlare di sé. Una parziale eccezione è rappresentata dalle cooperative di abitazione a proprietà indivisa (Quinzii, Terna, 2012), perché gli studi dedicati a questo settore sono spesso promossi dal movimento cooperativo. Vale per la grande proprietà residenziale quanto scrisse Metastasio dell'araba fenice: «che vi sia ciascun lo dice, dove sia nessun lo sa». Notizie filtrano da occasionali articoli di stampa, indiscrezioni circolano con il passaparola tra amici e parenti in cerca di casa, ma scarsa è la documentazione attendibile³.

Una seconda motivazione per studiare i grandi proprietari è data dai cambiamenti che il patrimonio residenziale ha subito dagli anni '90 con la dinamica dei frazionamenti e delle cartolarizzazioni. È interessante comprendere quali grandi patrimoni esistono a Milano, oltre all'edilizia residenziale pubblica, e quali sono le condizioni affinché possano essere ancora destinati alla locazione. La frammentazione della proprietà residenziale ha raggiunto in Italia una soglia critica da cui derivano conseguenze negative di carattere economico e sociale, paragonabili a una sclerosi (Cucca, Gaeta, 2015). Cessata quasi del tutto la

¹ Cfr. Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 2011, famiglie per titolo di godimento dell'alloggio e per figura giuridica del proprietario.

² La ricerca sui grandi proprietari si è svolta nell'ambito del progetto For Rent, coordinato da Francesca Cognetti e finanziato dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. L'unità di ricerca sui grandi proprietari è formata da Giuliana Costa, Luca Gaeta e Alice Ranzini.

³ Fa eccezione il rapporto *Grandi patrimoni immobiliari italiani*, pubblicato annualmente da Scenari Immobiliari.

produzione di nuove case popolari, conservare i grandi patrimoni è una delle sfide per frenare la continua “emorragia” di case in affitto.

In terzo luogo, è interessante comprendere quanto sia articolata la compagine dei grandi proprietari milanesi, dalle famiglie aristocratiche ai fondi d’investimento, dagli enti caritatevoli alle società immobiliari, dalle fondazioni agli enti previdenziali. L’etichetta di grande proprietario nasconde una varietà di profili, stili gestionali e strategie patrimoniali. Cambia la reazione alle sollecitazioni di un mercato immobiliare in crisi, cambiano gli obiettivi di rendimento e la disponibilità a praticare forme di affitto che rispondano al bisogno sociale. Come in altre città, a Milano i grandi patrimoni residenziali sono un’opportunità non trascurabile per chi non ha l’intenzione o la possibilità economica di comprare una casa.

Il catasto edilizio urbano è stato lo strumento principale d’indagine, oltre alla possibilità di intervistare proprietari e amministratori dei grandi patrimoni residenziali. Per definire in modo non arbitrario la figura del grande proprietario di edilizia residenziale si è fatto ricorso al decreto interministeriale 30 dicembre 2002, attuativo della l. 431/1998 sulla disciplina delle locazioni ad uso abitativo. Secondo il decreto (art. 1, c. 5), sono grandi proprietà quelle “caratterizzate dall’attribuzione, in capo ad un medesimo soggetto, di più di cento unità immobiliari destinate ad uso abitativo anche se ubicate in modo diffuso e frazionato sul territorio nazionale”. Per ragioni operative, si è applicata la soglia di cento unità residenziali al territorio comunale milanese.

Grandi proprietari, ognuno a modo suo

Col metodo accennato, sono stati censiti quaranta grandi proprietari a cui sono intestati 17.860 alloggi⁴. I proprietari censiti sono stati ricondotti a sei categorie, combinando l’attività caratteristica e la personalità giuridica:

1. cooperative di abitanti (12 soggetti, 7.243 unità)
2. banche, assicurazioni e fondi immobiliari (9 soggette, 4.818 unità)
3. fondazioni ed enti assistenziali (9 soggetti, 2.201 unità)
4. società immobiliari (5 soggetti, 2.155 unità)
5. enti previdenziali (3 soggetti, 740 unità)
6. enti e aziende pubbliche non ERP (2 soggetti, 703 unità)

Le sei categorie mettono in risalto aspetti comuni che contraddistinguono l’origine, la consistenza e i sistemi di valori associati a ciascun patrimonio. La formazione dei patrimoni censiti è avvenuta con tre modalità: la costruzione diretta, l’investimento e il lascito. La costruzione è tipica di cooperative e società immobiliari ma riguarda in parte i fondi di sviluppo. L’investimento è tipico di soggetti che gestiscono il risparmio, dunque banche, assicurazioni, fondi comuni d’investimento ed enti previdenziali. Infine, lasciti e donazioni sono tipici di fondazioni, enti assistenziali e caritatevoli. Le modalità di formazione dei patrimoni rendono conto in una certa misura della loro consistenza, geografia e logica gestionale, almeno nel lungo periodo e senza considerare l’impatto di fattori esogeni quali leggi, regolamenti, crisi economiche e mutamenti demografici. Quasi tutti i patrimoni censiti hanno una lunga storia alle spalle. L’inerzia dovuta alla grande dimensione, alla tradizione e alla continuità sociale dell’inquinato è al contempo un fattore di tenuta e di fragilità dei grandi patrimoni residenziali, secondo le epoche.

Le cooperative di abitanti sono la più ampia categoria di grandi proprietari. Queste sono a proprietà indivisa⁵, nate per scopi mutualistici in seno al movimento operaio e contadino tra fine ottocento e primo novecento. Gli edifici sono costruiti nei borghi di periferia, dove la terra si comprava a buon mercato fino agli anni ‘60. Nel sistema cooperativo milanese sono in atto processi di fusione che non hanno intaccato il patrimonio residenziale. Tutte le cooperative a proprietà indivisa hanno aggiunto al proprio oggetto sociale la costruzione di alloggi da vendere ai soci a un prezzo agevolato. Gli utili così generati hanno sostenuto la manutenzione del patrimonio indiviso e compensato il suo basso rendimento.

Le società assicurative un tempo avevano l’obbligo di investire in immobili una parte delle riserve a tutela degli assicurati. Le banche facevano lo stesso, anche allo scopo di dare alloggio ai dipendenti. Questa prassi ha generato a Milano, maggiore piazza finanziaria italiana, un patrimonio fatto di edifici acquistati in blocco dai costruttori e talvolta commissionati (Berbenni, 2010). Gli alloggi sono di tipo civile e signorile. Oggi di questo patrimonio resta ben poco. A partire dagli anni ‘90 esso è stato in gran parte venduto, sia perché è cessato l’obbligo di investire in immobili, sia per realizzare plusvalenze, sia perché è stato tassato il reddito di immobili non più considerati strumentali all’attività d’impresa (D.l. 20 giugno 1996, n. 323).

⁴ La rilevazione dei dati è aggiornata al 10 marzo 2017.

⁵ Fa eccezione la cooperativa Solidarnosc aderente a Federabitazione.

In parallelo alle operazioni di *spin off* immobiliare compaiono i fondi comuni d'investimento immobiliare, l'ultima generazione di grandi proprietari milanesi. I fondi hanno almeno tre funzioni. Nel primo caso, il fondo trasforma il patrimonio residenziale in denaro (o titoli di valore equivalente) con operazioni di vendita da compiere durante la vita del fondo. Nel secondo, il fondo è depositario di un patrimonio che resta integro con vantaggi di tipo fiscale e gestionale. Nel terzo caso, il fondo sviluppa edilizia residenziale in affitto, nota come *social housing*, col capitale paziente apportato da investitori pubblici e privati (Larena Faccini e Fontana, 2015). Le tre funzioni si combinano in vario modo secondo le necessità e il profilo degli investitori. A Milano, i fondi attivi nel residenziale sono creati su misura per progetti come quello del Policlinico, che ha apportato 46 stabili e 20 porzioni di stabili al fondo Ca' Granda gestito da InvestiRE. Metà del patrimonio è destinato all'affitto a canone moderato con nuovi requisiti di assegnazione.

Gli enti sanitari, assistenziali e benefici sono l'espressione della filantropia milanese, laica e religiosa. Il patrimonio residenziale deriva dal lascito testamentario e dalla donazione di benefattori. Per lo più situato in zone centrali e semi-centrali, questo patrimonio eterogeneo presenta una speciale geografia che riflette la tradizionale divisione cetuale dello spazio urbano milanese. Esso può essere destinato ai bisognosi con rendimenti bassissimi oppure affittato a condizioni di mercato per finanziare l'attività benefica vera e propria. Gravati dall'obbligo di razionalizzare la spesa, gli enti assistenziali si trovano a gestire un patrimonio vecchio che richiede una costosa manutenzione. Il Pio Albergo Trivulzio, pur restando il maggior proprietario della categoria, ha disposto la vendita di parte dei suoi immobili tramite asta pubblica e la valorizzazione dei rimanenti con interventi di ristrutturazione. In questa categoria ricade il patrimonio riservato a persone con disabilità, come quello dell'Istituto dei Ciechi, oppure selezionate in base alla professione, come quello della Fondazione Giuseppe Verdi per musicisti a riposo.

Le società immobiliari con un patrimonio di oltre cento alloggi sono eredi di storie imprenditoriali in rappresentanza di molte altre ormai scomparse (Mocarelli, 2005). La Reale Compagnia Italiana, che possiede stabili di prestigio nella cerchia delle mura spagnole, deriva da una società assicurativa fondata nel 1862. L'immobiliare San Carlo Trieste deriva dall'impresa edile CGI, che ha realizzato nel 1956-60 il quartiere Grigioni, con 1800 alloggi ancora oggi in affitto. La famiglia Frisia è attiva da quattro generazioni nel settore edile. Il patrimonio costruito nel dopoguerra, ai margini della città di allora, rimane integro per la notevole coesione del gruppo familiare coinvolto nella gestione. Merita qui un cenno l'uso di società immobiliari come veicoli da parte delle famiglie aristocratiche e dell'alta borghesia. Una parte di queste famiglie non hanno mai cessato di possedere importanti patrimoni residenziali che tuttavia vanno riferiti alla famiglia in senso allargato e non più a singoli individui. Attraverso un intreccio di società fiduciarie, il patrimonio frammentato per ragioni ereditarie è amministrato unitariamente.

Gli enti previdenziali pubblici e privati hanno investito massicciamente nel settore residenziale sin dalla loro origine (Caramellino, Sotgia, 2014). Il quadro attuale è l'esito di leggi e regolamenti che hanno imposto di vendere il patrimonio immobiliare. Enti pubblici quali Enpals, Inail e Inpdai, confluiti nell'Inps, hanno cartolarizzato migliaia di alloggi. A Milano, il patrimonio dell'ex Inpdap resta in una situazione di stasi nonostante il piano di dismissione, col blocco dei nuovi contratti d'affitto e delle opzioni di vendita ai conduttori. Sono ancora grandi proprietari due enti previdenziali privati: lo storico Fondo pensioni Cariplo, istituito nel 1837 per i dipendenti della cassa di risparmio, e il Fondo pensioni per il personale del gruppo Unicredit. Il loro patrimonio è analogo a quello di banche e assicurazioni, in buono e anche ottimo stato di conservazione.

Gli enti e le aziende pubbliche che posseggono oltre cento alloggi, diversi dall'edilizia residenziale pubblica, sono l'Agenzia del demanio e l'Azienda sanitaria locale. Gli alloggi demaniali sono in uso a forze dell'ordine e altre istituzioni. Il patrimonio dell'Asl deriva da lasciti e donazioni di privati con alloggi di media qualità in quartieri semi-centrali. Gli inquilini sono famiglie a basso reddito ma, a partire dal 2012, ai nuovi contratti si applicano canoni di mercato per accrescere il rendimento e poter effettuare indispensabili interventi di manutenzione. Altre aziende privatizzate, come le poste e le ferrovie, hanno quasi interamente venduto gli alloggi usati dalle famiglie dei dipendenti per effetto di strategie aziendali.

Patrimoni in evoluzione

Il censimento dei grandi proprietari milanesi si colloca in un periodo di crisi del mercato immobiliare. Il protrarsi della crisi dal 2007 a oggi sta producendo cambiamenti strutturali, tali da riconfigurare il campo immobiliare dal lato sia della domanda sia dell'offerta.

La reazione dei grandi proprietari milanesi ai cambiamenti strutturali del mercato residenziale non ammette facili interpretazioni. Lo status di grande proprietario e l'appartenenza a una categoria tra le sei elencate non sono indicatori sicuri del comportamento patrimoniale. Conta il fatto che i grandi patrimoni hanno storie

lunghe alle spalle, tali da selezionare il ventaglio di opzioni praticabili in senso economico, giuridico e morale. Conta pure il relativo isolamento degli operatori, che dialogano attraverso reti di rappresentanza sempre più fragili e si trovano a prendere decisioni in uno stato d'incertezza cognitiva.

Le strategie patrimoniali rilevate dalle interviste con i grandi proprietari sono tre: la vendita di tutto o parte del patrimonio residenziale; il mantenimento a reddito degli immobili; lo sviluppo di nuovo patrimonio da destinare all'affitto.

La vendita è la strategia patrimoniale più comune ed è motivata dal basso rendimento del patrimonio residenziale, che si aggira secondo gli operatori tra l'1 e il 2%. Questo rendimento sembra indipendente dal tipo di contratto applicato (libero o concordato) e risente in particolare della morosità. In secondo luogo, più il patrimonio invecchia, più numerosi e costosi sono gli adeguamenti imposti dalla normativa statale e regionale. Quando si rende necessario un intervento di manutenzione straordinaria, l'investimento può essere insostenibile. Talvolta la vendita degli stabili dal rendimento più basso serve a procurare risorse per finanziare interventi di ristrutturazione. Per gli enti previdenziali, la vendita è in parte un mezzo per procurare liquidità, in parte è imposta per ragioni prudenziali dagli organi di vigilanza. Tra i grandi proprietari censiti, gli unici determinati a vendere l'intero patrimonio sono i fondi costituiti a tale scopo.

La vendita è praticata in una varietà di modi e con esiti incerti. I bassi rendimenti rendono difficile vendere gli immobili in blocco a investitori che, in altri paesi europei, ottengono rendimenti fino al 5%. Frazionando si ottiene un guadagno maggiore anche del 20%, ma si incorre nella difficoltà di gestire situazioni condominiali miste, ancora più problematiche quando il grande proprietario non dispone della maggioranza. La pratica più diffusa è la vendita frazionata di alloggi occupati da inquilini. Questi godono in genere del diritto di prelazione e di canali informativi privilegiati ma non ottengono uno sconto sul prezzo rispetto ad altri acquirenti. Gli inquilini dei grandi proprietari, anche se non più omogenei per ceto sociale, appartenenza aziendale o credo ideologico, sono in grado di mobilitarsi collettivamente con o senza il sostegno delle associazioni sindacali. L'offerta agli inquilini di soluzioni abitative alternative è praticata dalla Sgr del fondo Ca' Grandà con l'aiuto di un gestore sociale ma il caso è isolato. In genere, il proprietario libera l'alloggio alla scadenza del contratto e lo tiene sfitto finché non trova un compratore.

La strategia di perseverare nella locazione significa per alcuni proprietari tener fede a una tradizione. Oltre che un complesso di beni, il patrimonio è un *munus*, un dovere sentito come tale da chi lo amministra. Tra le famiglie nobiliari milanesi è ancora vivo il vanto della proprietà immobiliare che, talvolta, è ciò che resta di un passato fastoso oltre agli archivi. Le fondazioni benefiche sono vincolate al possesso dei beni dal volere di un benefattore e dei suoi eredi, rappresentati nel consiglio di amministrazione. I beni immobili sono la fonte di un reddito destinato in perpetuo allo scopo stabilito dal benefattore. Le molte cooperative milanesi a proprietà indivisa con oltre un secolo di storia custodiscono un patrimonio residenziale in cui abitano intere generazioni di famiglie, compresi i discendenti dei soci fondatori. La presenza dei soci assegnatari di alloggi nelle assemblee ordinarie consente un certo grado di controllo, se non di influenza, sulle scelte degli amministratori. Alcuni grandi patrimoni residenziali sono tenuti in affitto malgrado la razionalità economica che suggerisce di fare altrimenti. Senza attaccamento a un sistema di valori temperato all'interesse economico, probabilmente nessun patrimonio resterebbe integro.

I grandi proprietari ricorrono a una varietà di tattiche per fronteggiare i bassi rendimenti, lo sfitto e gli alti costi di manutenzione. La prima di queste tattiche è la segmentazione del patrimonio, nel senso che una quota di alloggi è destinata a forme alternative di affitto e anche a una diversa tipologia di conduttori. Le fondazioni Enea Mattei e Promor, per esempio, affittano una parte dei loro alloggi a studenti universitari meritevoli di origine valtellinese con un canone più basso rispetto agli alloggi affittati a inquilini di altro genere. Il secondo espediente consiste nel lasciare ai nuovi inquilini la facoltà di ristrutturare essi stessi gli alloggi che prendono in affitto, anche perché le persone fisiche beneficiano di detrazioni fiscali per le spese di ristrutturazione che non riguardano invece le persone giuridiche. Agli inquilini che ristrutturano da sé non si applicano gli aumenti del canone. La terza tattica consiste nella maggiore cura dedicata alla relazione con gli inquilini, quale fattore in grado di contenere il turnover e i rischi di morosità. Nelle condizioni attuali di mercato è preferibile per il grande proprietario riscuotere con regolarità un canone più basso ma tenere occupato l'alloggio, in quanto lo sfitto è un costo che in nessun modo si recupera. La cura significa presidio degli stabili, regolare pulizia e manutenzione delle parti comuni, facilità per gli inquilini di interloquire con la proprietà e flessibilità nel caso in cui l'inquilino manifesti esigenze particolari o attraversi un periodo di difficoltà. Tradizionale punto di forza delle cooperative di abitanti, questo aspetto è cruciale per i proprietari di *social housing*, che dedicano impegno e risorse alla gestione sociale in quanto essa è parte integrante del progetto abitativo.

La strategia di incrementare il patrimonio residenziale in affitto con interventi di nuova costruzione è perseguita principalmente, se non esclusivamente, dai fondi di sviluppo che investono un paniere di capitali pubblici e privati. A Milano si contano alcune centinaia di alloggi costruiti da questo genere di investitori. La costruzione di case in affitto presuppone un'ingegneria finanziaria accurata, capace di tenere in equilibrio i conti per l'intera durata del progetto. Oltre alla diversa natura dei capitali e alla possibilità di costruire su aree a standard, in base alla normativa urbanistica lombarda, gli interventi dei fondi combinano una varietà di titoli di godimento: dagli alloggi assegnati a famiglie bisognose iscritte alle liste d'attesa comunali a quelli affittati a canone moderato al ceto medio; da quelli affittati con patto di futura vendita a quelli messi in vendita a prezzi convenzionati. La natura mista dell'assetto finanziario del progetto si riflette fedelmente nel profilo dei conduttori, anche se è dissimulata dalla retorica del *social mix* (Alietti, Agustoni, 2015). La costruzione di case in affitto a Milano non è un'attività ordinaria, ripetibile in modo uniforme. I progetti sono esito di combinazioni contestuali di volta in volta diverse. È presto per valutare quali siano gli effetti del Piano di governo del territorio che, per interventi di nuova costruzione e sostituzione di superficie superiore a 10.000 mq, rende obbligatorio realizzare quote di edilizia residenziale sociale⁶.

Patrimoni da salvaguardare

I grandi proprietari residenziali milanesi possono svolgere ancora oggi quella funzione sociale che la carta costituzionale assegna alla proprietà privata se si riconoscono le importanti articolazioni interne di questa compagine. Le politiche pubbliche non sempre colgono appieno la differenza tra i grandi proprietari orientati alla solidarietà e quelli orientati al massimo profitto. Quei proprietari che ricercano il massimo rendimento del portafoglio immobiliare, inoltre, non lo fanno solo per bramosia di guadagno. Talvolta, questa è l'unica alternativa al rinvio *sine die* delle manutenzioni e al frazionamento.

Per ragioni di risanamento della finanza pubblica, con esiti a dir poco modesti, un insieme di scelte politiche e regolamentari ha provocato negli ultimi tre decenni la dispersione di patrimoni residenziali enormi, che non potranno in alcun modo essere ricostituiti. La mancanza evidente di considerazione per il ruolo della grande proprietà nel mercato dell'affitto è tanto più sconsiderata in quanto non è in alcun modo compensata dall'edilizia residenziale pubblica, anch'essa in contrazione. La grande proprietà residenziale si trova presa tra l'incudine e il martello: i conduttori chiedono di pagare canoni più bassi; il fisco chiede di pagare imposte più alte rispetto agli altri proprietari.

Anche i mezzi d'informazione, in seguito agli scandali ripetuti che vanno sotto il nome comune di "affittopoli", tendono a trattare in modo indifferenziato i grandi proprietari facendo di tutta l'erba un fascio, tanto che l'opinione pubblica li associa istintivamente a speculazione e mala gestione. La cattiva stampa di cui godono è in parte causata dai grandi proprietari, che si circondano di riserbo e preferiscono che si parli di sé il meno possibile, pur avendo i loro beni al sole. Questa opacità non è di tutti, ma procura a tutti la diffidenza di chi pensa che «quelli danno la casa agli amici degli amici, figurarsi se la danno a estranei».

Salvaguardare i grandi patrimoni residenziali, facendo in modo che assolvano una funzione sociale, è nell'interesse di una città in cui la polverizzazione della proprietà edilizia rende complicato ogni tipo di operazione, dalla manutenzione straordinaria dell'edificio alla riqualificazione urbanistica; in cui l'autonomia abitativa dei giovani dalle famiglie arriva troppo in ritardo; in cui la mobilità per motivi di studio e di lavoro è frenata dalla rigidità del mercato residenziale. Si cambia casa con minore frequenza, si fanno meno lavori di ammodernamento, si sottraggono all'economia risorse che restano congelate nel valore delle case.

Nella gran parte degli alloggi censiti dalla ricerca sui grandi proprietari milanesi, gli inquilini pagano canoni più bassi rispetto a quelli correnti per alloggi di qualità e posizione analoga. Questo significa per migliaia di famiglie la possibilità di abitare in una città che ha chiuso progressivamente molte porte per l'accoglienza di chi sta iniziando a costruire il suo futuro. Le persone faticano a mettere radici da sole, senza fare conto sul patrimonio di famiglia e senza considerare la città un luogo di passaggio. Chi ha tante case ha in mano le chiavi di tanti progetti di vita, realizzati e ancora da realizzare. Una responsabilità che sarebbe saggio condividere da parte delle istituzioni.

Le politiche pubbliche possono fare la differenza tra un uso speculativo e un uso diligente del patrimonio in affitto. Senza entrare nello specifico dei provvedimenti, il messaggio riguarda il ruolo della grande proprietà residenziale nella società milanese. Ancor più radicata in città di quanto il censimento documenti, tale presenza è secondaria in un discorso pubblico incentrato sul binomio dell'edilizia residenziale pubblica e dell'edilizia privata destinata alla vendita. Altrettanto secondaria, anzi sommersa, è la domanda di case in affitto di chi vive sopra la soglia di povertà, svalutata come una domanda di "mancati" proprietari.

⁶ Cfr. Comune di Milano, Norme di attuazione del Piano delle Regole, art. 9 e 11.

Riconoscendo un ruolo effettivo ai grandi patrimoni residenziali, le politiche pubbliche possono espandere il campo di potenziale incontro tra domanda e offerta di affitto sociale.

Riferimenti bibliografici

- Agustoni A., Alietti A. (2015), “Il social mix: riflessioni su una politica di contrasto alla disuguaglianza socio-spaziale”, in *Sociologia Urbana e Rurale*, n. 108, pp. 7-18.
- Berbenni E. (2010), *I processi dello sviluppo urbano. Gli investimenti immobiliari di Comit e Credit a Milano 1920-1950*, Franco Angeli, Milano.
- Caramellino G., Sotgia A. (a cura di, 2014), *Tra pubblico e privato. Case per dipendenti nell'Italia del secondo Novecento*, numero monografico di *Città e Storia*, vol. IX, n. 2, pp. 179-328.
- Cucca R., Gaeta L. (2015), “Ritornare all'affitto: evidenze analitiche e politiche pubbliche”, in Aa.Vv., *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU. Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive, Venezia, 11-13 giugno 2015*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Fontana C., Lareno Faccini J. (2015), “Un nuovo strumento per la casa sociale. Il Sistema Integrato di Fondi Immobiliari tra remuneratività e socialità”, in *Territorio*, n. 74, pp. 163-72.
- Mocarelli L. (2005), *Aedes. Cento anni di impresa 1905-2005*, Scheiwiller, Milano.
- Pugliese R. (2005), *La casa popolare in Lombardia: 1903-2003*, Unicopli, Milano.
- Quinzii C., Terna D. (2012), *Ritorno all'abitare. Una cooperativa in città*, Lettera Ventidue, Siracusa.

Un'indagine sulla gestione degli sfratti a Milano. Politiche abitative e politiche sociali alle prese con la questione abitativa

Benedetta Marani

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: benedetta.marani@polimi.it

Abstract

I processi di recessione economica e la progressiva precarizzazione del mercato del lavoro, sovrapponendosi a cambiamenti demografici e sociali sinora inediti, hanno inasprito problematiche abitative già esistenti e creato nuovi bisogni a cui le amministrazioni nazionali si trovano a rispondere. Le Regioni e i Comuni, responsabili della programmazione del sistema di Edilizia Residenziale Pubblica, sono chiamati ad affrontare esigenze abitative complesse in una congiuntura economica sfavorevole, che spesso determina o aggrava questioni ancora irrisolte, come la scarsità di alloggi, l'elevato numero di richieste inevase, la riduzione degli interventi di manutenzione, l'aumento dei casi di morosità incolpevole e degli sfratti esecutivi. La presente ricerca vuole esplorare i problemi dell'abitare nella città di Milano e approfondire alcune delle soluzioni messe in atto per contrastarli. Con l'interesse di arrivare al cuore del problema abitativo, si è deciso di analizzare il tema dello sfratto, ovvero dell'atto e della pratica che sancisce la decadenza e la perdita dell'abitazione. Il contributo diretto di uomini e donne che hanno vissuto questa esperienza è stato essenziale per indagare l'appropriatezza di alcune soluzioni abitative temporanee, di natura istituzionale o auto-organizzata. Questo ha consentito di osservare la questione abitativa da un punto di vista più ravvicinato, che ha fatto emergere nodi e criticità, e stimolato spunti di riflessione per la definizione di un'azione pubblica più efficace, mettendo in evidenza la necessità e l'importanza dell'integrazione tra politiche abitative e politiche di welfare.

Parole chiave: housing, public policies, urban policies.

1 | Introduzione

1.1 | Il panorama abitativo nazionale tra annose questioni e nuovi bisogni

I processi di recessione economica e la progressiva precarizzazione del mercato del lavoro, sovrapponendosi a cambiamenti demografici e sociali sinora inediti, hanno inasprito problematiche abitative già esistenti e generato nuovi bisogni a cui le amministrazioni nazionali e locali si trovano a rispondere. Se da un lato le recenti normative nazionali (L.80/2014) sembrano stimolare nuovi approcci alla questione abitativa attraverso lo stanziamento di facilitazioni fiscali per la manutenzione del patrimonio esistente e contributi economici per l'accesso alla casa, dall'altro queste misure non risultano sufficienti per soddisfare la domanda attuale, caratterizzata da nuovi bisogni abitativi e sociali. La capacità di spesa instabile e in tendenziale diminuzione che caratterizza un numero sempre più diffuso di famiglie, in gran parte dovuta alla diffusa precarietà lavorativa, ha influito in modo consistente sulla questione abitativa. Ne sono testimonianza l'aumento della morosità non colpevole degli inquilini, del numero di sfratti eseguiti (cresciuto del 68,4% dal 2006 al 2015 secondo i dati del Ministero dell'Interno), dei casi di riappropriazione di abitazioni a causa di impossibilità di pagamento del mutuo e le difficoltà sempre maggiori a sostenere le utenze (Pittini, Ghekiere, Dijol, Kiss, 2015). Si assiste inoltre ad una domanda abitativa sempre più flessibile in termini spaziali e temporali – dovuta alle nuove esigenze lavorative, di studio e di legami familiari che richiedono spostamenti nazionali o internazionali sempre più frequenti – che raramente viene soddisfatta dalla rigidità dell'offerta abitativa attuale (de Leonardis, Belotti, Bifulco, et al., 2017). I protagonisti di questa temporaneità abitativa sono lavoratori, giovani coppie o studenti in cerca di affitti a canoni ridotti e per periodi brevi, ma anche immigrati o famiglie colpite dalla crisi che faticano a mantenere i costi della propria abitazione (Bricocoli, Sabatinelli, Savoldi, 2016). Sul fronte dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), si contano 650.000 famiglie in lista d'attesa, la cui domanda è rimasta insoluta a causa della limitatezza di abitazioni disponibili e della scarsa manutenzione effettuata sul patrimonio esistente spesso datato e malmeso (*ibidem*). Le questioni sinora sollevate sono esito di fenomeni di natura politica, economica e sociale consolidatisi nel tempo e inaspriti negli ultimi anni. La

ricerca che qui viene presentata si è data l'obiettivo specifico di mettere sotto osservazione il quadro delle azioni intraprese dalle amministrazioni locali nel momento in cui il problema delle abitazioni diventa un'emergenza e, in particolare, in corrispondenza di procedure di sfratto esecutivo. La ricerca ha assunto come punto di osservazione lo snodo tra politiche per la casa e politiche di welfare, con particolare riferimento al caso lombardo e milanese.

1.2 | In Lombardia: potenzialità e prospettive di un orientamento verso i servizi abitativi

I processi di recessione e le politiche di austerità a cui si è accennato nel paragrafo precedente hanno messo alla prova innanzitutto le amministrazioni regionali, a cui fa capo la gestione della questione abitativa. Le Aziende Lombarde di Edilizia Residenziale (ALER) hanno accumulato nel corso dell'ultimo ventennio un debito di circa 93 milioni di euro (Boni, Cordini, 2016), a causa della morosità degli inquilini e di difficoltà gestionali interne. Questo ha bloccato gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e impedito di riassegnare numerose abitazioni sfitte, generando un sovraffollamento delle liste d'attesa per gli alloggi popolari che oggi contano circa 35.331 richieste in tutta la regione (Eupolis, 2014), la maggior parte delle quali concentrate nel Comune di Milano. Negli anni passati, per far fronte a particolari situazioni di disagio abitativo come sfratti o calamità naturali, i Comuni potevano assegnare appartamenti in deroga alle graduatorie (Reg. Rg. 01/2004); queste assegnazioni tuttavia non potevano superare il 25% degli alloggi disponibili previsti nel corso dell'anno salvo in casi eccezionali, in cui il limite poteva essere esteso al 50%. Con l'introduzione della L.R. n.16 dell'8 luglio 2016 denominata *Nuova disciplina sui servizi abitativi*, il sistema di deroghe è stato rivisitato, così come gran parte della gestione dell'edilizia residenziale pubblica. La nuova normativa riforma l'intero sistema di graduatorie e assegnazioni e prevede un massimo del 10% degli alloggi disponibili nell'anno da assegnare a particolari situazioni di emergenza. La L.R. 16/2016 getta le basi per la costruzione di veri e propri servizi abitativi che prevedono l'azione congiunta di politiche abitative e politiche sociali. Seppur ancora in corso di implementazione e non priva di controversie e criticità, la legge stimola una rinnovata attenzione alla questione abitativa e inedite sperimentazioni degli enti locali, incoraggiando collaborazioni tra enti pubblici, privati e terzo settore. I comuni, in questo contesto, diventano quindi non più solo amministratori di graduatorie e bandi, ma veri e propri programmatori dell'offerta abitativa sul territorio.

2 | Nel contesto Milanese: gli enti locali alle prese con gli sfratti

2.2 | Precarietà abitativa e trattamento amministrativo dei bisogni

Al fine di approfondire gli effetti delle politiche abitative nazionali e regionali sui contesti locali, si è scelto di analizzare il caso milanese, perché esemplificativo dei caratteri della questione abitativa sinora descritta. Milano è una città che assiste a profondi cambiamenti demografici: l'invecchiamento della popolazione residente, l'avvento consistente di stranieri, immigrati e studenti universitari e una profonda rivisitazione della composizione dei nuclei famigliari (le famiglie mononucleari superano il 50% dei nuclei residenti) sono solo alcune delle nuove sfide per le politiche abitative e sociali. Il mercato abitativo sembra rispondere a queste tendenze: nonostante l'ipotesi proprietaria rimanga una preferenza indiscussa nelle scelte abitative dei milanesi (63% delle famiglie), la quota di alloggi in affitto sembra risalire rispetto al trend degli ultimi 20 anni (29% delle famiglie), come attestato da recenti previsioni e confermato in parte dall'aumento dei canoni di locazione (For RENT, 2016; Camera di Commercio, FIMAA, 2015; Banca d'Italia, 2016). Anche l'organizzazione dell'ERP nel capoluogo lombardo ha di recente subito cambiamenti radicali: a seguito delle suddette difficoltà di ALER Milano nella gestione degli alloggi, il Comune di Milano nell'inverno 2014 ha passato la gestione dello stock di proprietà comunale a Metropolitane Milanesi, una società per azioni già responsabile dei trasporti sotterranei e della rete idrica. Nonostante l'efficientamento dell'offerta abitativa perseguito dalla società in questi due anni, i tassi di morosità sono ancora molto alti. Inoltre, secondo i dati più recenti dell'ufficio di statistica del Ministero dell'Interno, a Milano tra il 2014 e il 2015 sono stati eseguiti 1.312 sfratti, con un aumento delle richieste di esecuzione da 23.454 nel 2014 a 32.249 nel 2015. Per far fronte ai molteplici bisogni abitativi, il Comune di Milano si è trovato di fronte alla necessità di disporre politiche e azioni differenti. L'Assessorato ai Lavori Pubblici e alla Casa negli ultimi anni si è concentrato sullo sviluppo di progetti di incentivazione all'affitto a canoni moderati rispetto a quelli di mercato e sulla sistemazione degli alloggi sfitte di proprietà comunale, in modo da rispondere ad una parte delle domande di alloggi di ERP delle graduatorie, con precedenza per le domande in deroga. Tuttavia, la persistente scarsità di risorse abitative per garantire il passaggio da casa a casa degli sfrattati e il peggioramento delle condizioni economiche delle famiglie, hanno portato all'aumento dei nuclei famigliari presi in carico dal Servizio Sociale, molto spesso in assenza di disagi

sociali conclamati e in grado di sostenere canoni di locazione ridotti rispetto a quelli di mercato. L'Assessorato alle Politiche Sociali, Salute e Diritti si è trovato quindi a dover gestire numerose famiglie prive di abitazione con risorse economiche sempre più stringenti e comunque senza soluzioni abitative adeguate da offrire. Tra le soluzioni abitative temporanee utilizzate a seguito di sfratto si annoverano gli alberghi, le comunità mamma e bambino, dormitori, centri di prima accoglienza e alcune comunità per minori.

2.3 | Percorsi abitativi interrotti: una ricostruzione delle housing pathways e del ruolo dei servizi abitativi

La ricerca si è sviluppata attraverso una serie di interviste a politici, rappresentanti di enti del terzo settore, privati, operatori dei Servizi Sociali Territoriali, esponenti della pubblica amministrazione e di un ufficiale giudiziario, intervistati tra Marzo 2015 e Febbraio 2016. Al contempo, si è rivelato di fondamentale importanza il contributo di alcune famiglie sfrattate che hanno restituito la propria esperienza personale circa le cause e le conseguenze della perdita dell'abitazione. La testimonianza dell'esperienza dello sfratto si è poi tramutata nel racconto dell'intero vissuto personale. In questo modo è stato possibile ricostruire le *housing pathways* (Clapham, 2002) degli intervistati, percorsi abitativi che sintetizzano la loro storia, quasi a costituire una vera e propria carta d'identità,¹ che sintetizza i momenti salienti della loro vita e le differenti soluzioni abitative adottate (Figure dalla 2a alla 4b). Lo sfratto si colloca all'interno delle carriere abitative come un elemento di forte rottura, che mina l'equilibrio del nucleo familiare ed inasprisce problemi preesistenti. Si tratta infatti di un processo lungo ed oneroso, la cui durata dipende in gran parte dalle condizioni del nucleo familiare e dalla discrezionalità del giudice e dell'ufficiale giudiziario nel rimandare il rilascio dell'abitazione. L'intero percorso e gli attori coinvolti sono stati rappresentati come un gioco da tavola (Figura 1), in cui imprevisti e possibilità giocano un ruolo determinante nel futuro dei nuclei familiari.

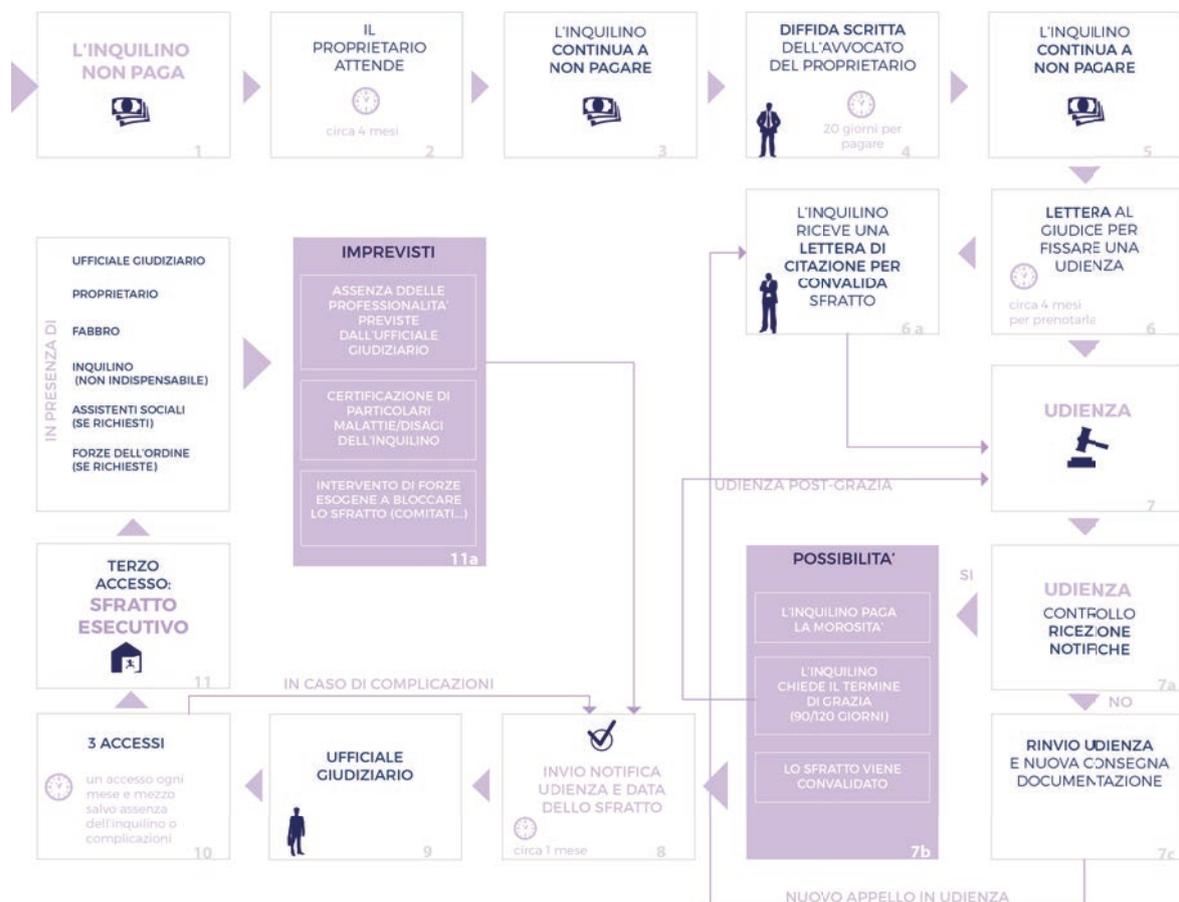


Figura 1 | Il “gioco dell’oca” dello sfratto
Fonte: elaborazione dell’autore, 2016.

¹ I nominativi degli intervistati e la loro raffigurazione sono frutto dell’immaginazione dell’autore. Le infografiche sintetizzano invece storie e fatti realmente accaduti, raccontati durante le interviste.



Franca

DONNA - 68 ANNI
Senza Impiego

OGGI

Domiciliata in Viale Jenner 31, Milano

Progetto Sperimentale Alloggi in
Condivisione del Comune di Milano



CARATTERISTICHE DELL'ABITAZIONE ATTUALE

- Appartamento condiviso da 5 over 60;
- Cucina e sala da pranzo condivise da tutti gli inquilini;
- Stanza da letto condivisa da due donne;
- Bagno condiviso da 2 donne.



SALUTE

Aneurisma cerebrale diagnosticato e curato nel 2008.



SITUAZIONE REDDITUALE

Pensione.
(Non specificato se sociale)



CONTRIBUTI ECONOMICI

Nessun contributo economico erogato.



FIGURE FAMILIARI DI SUPPORTO

Nessuno. Le figlie e il fratello non riescono più ad occuparsene.



FIGURE PROFESSIONALI DI SUPPORTO

Educatore.



MODALITA' DI ACCESSO AI SERVIZI SOCIALI

Presa in carico dagli assistenti sociali della Casa dell'Accoglienza Enzo Jannacci.



DOMANDA PER ASSEGNAZIONE ERP

Domanda in deroga inoltrata.



SOLUZIONE ABITATIVA TEMPORANEA

Prima a casa del fratello, poi in Viale Ortles 69 e ora Residenza condivisa a carico del Comune di Milano.



SOLUZIONE ABITATIVA PERMANENTE

Nessuna soluzione trovata.

Figura 2a | La Carta d'identità di Franca, intervistata il 20/10/2016.
Fonte: elaborazione dell'autore, 2016.

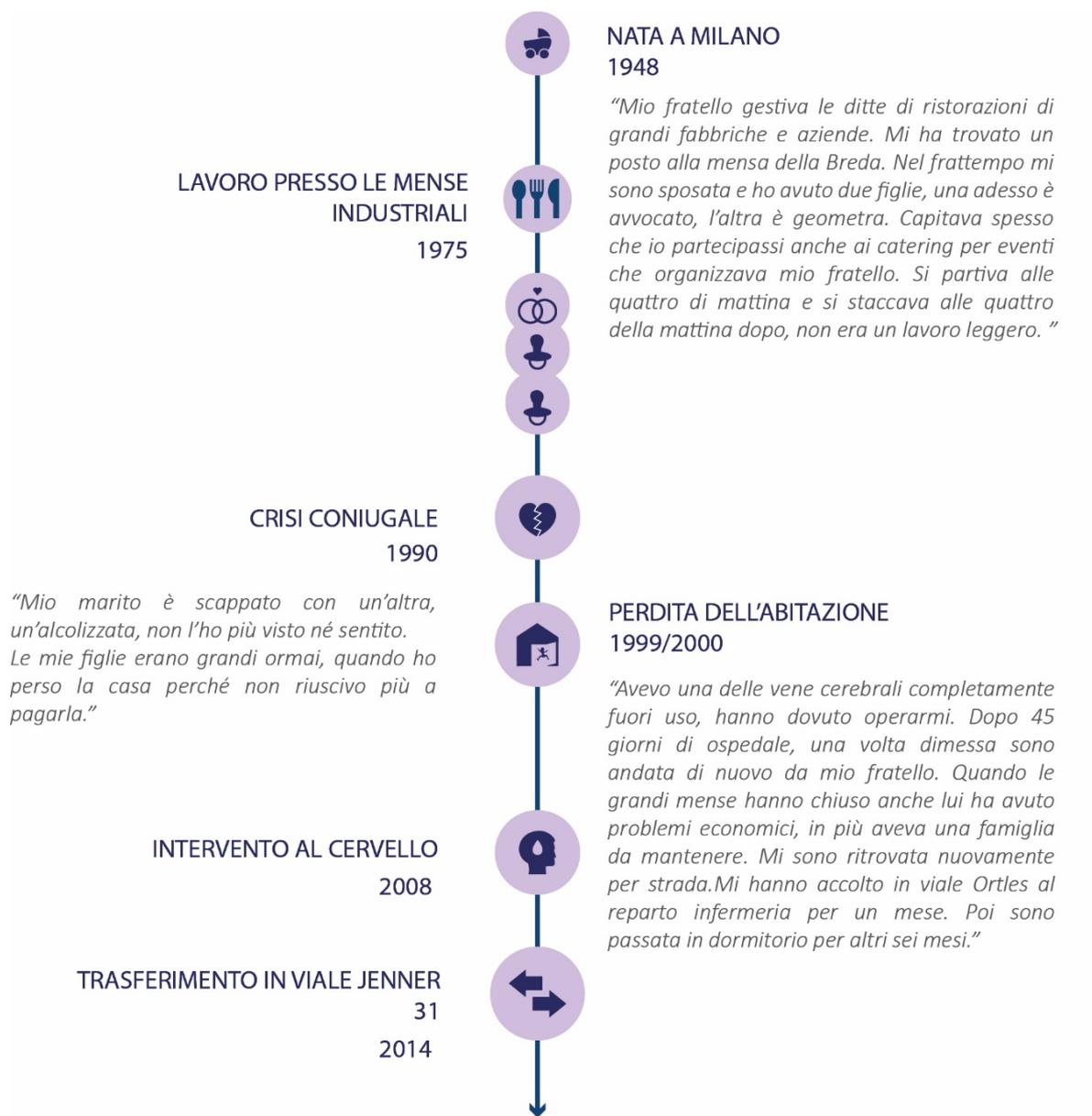


Figura 2b | Il percorso abitativo di Franca, intervistata il 20/10/2016.
Fonte: elaborazione dell'autore, 2016.



Figura 3a | La Carta d'identità di Antonio, intervistato il 19/10/2016.

Fonte: elaborazione dell'autore, 2016.

“Sono partito a 13 anni da un paesino dalla provincia di Lecce, sentivo che lì non avrei combinato niente, quindi sono arrivato a Milano. Poi per qualche anno ho lavorato in Belgio, nel ristorante di mio cugino, dove ho conosciuto la mia futura moglie, nel 1975, di nazionalità colombiana. Da qui è iniziata una vita di viaggi, tra l’Europa, l’America e il Sud America.”



NASCITA IN PUGLIA
1953



LAVORO NELLA RISTORAZIONE (ITALIA-BELGIO)
1966



IN COLOMBIA
1980



“Prima sono diventato il maitre in un famoso hotel, poi ho aperto un piccolo ristorante nel centro storico. Non ero un marito molto fedele, ero un bell’uomo, pieno di vita e pieno di donne, mia moglie, quella santa, lo sapeva e non lo gradiva affatto.”



SEPARAZIONE E RITORNO IN ITALIA
2002



“Poi ho cominciato ad avere seri problemi con mia moglie, allora mi sono trasferito in Italia. Volevo comunque realizzare il mio sogno: costruire un ristorante su un’isola raggiungibile solo in barca, con la mia abitazione al piano rialzato.”



INTERVENTO AL CUORE
2006

“Sono tornato in Italia per sistemare dei conti e ho avuto un infarto. Poco dopo ho subito un intervento a cuore aperto, con conseguente riabilitazione al Don Gnocchi. Poi sono tornato in Colombia, col tentativo di fare la vita che facevo prima, ma non è stato possibile: avevo sempre il fiatone, non tolleravo più il caldo, né la barca [...] quindi ho venduto tutto e sono tornato in Italia.”



PERDITA DELL’ABITAZIONE
2014



TRASFERIMENTO IN VIALE JENNER
31
2014



Figura 3b | Il percorso abitativo di Antonio, intervistato il 19/10/2016.
Fonte: elaborazione dell’autore, 2016.



Felice

UOMO - 80 ANNI
Senza Impiego

OGGI

Domiciliato in Via Appennini 92/A,
Milano

Progetto Sperimentale Alloggi in
Condivisione del Comune di Milano



CARATTERISTICHE DELL'ABITAZIONE ATTUALE

- Appartamento condiviso da 2 over 60;
- Cucina e sala da pranzo condivise dagli inquilini;
- Stanza da letto condivisa da due uomini;
- Bagno condiviso da due uomini.



SALUTE

Soffre di diabete, che sta rapidamente impedendo il movimento dei piedi.



SITUAZIONE REDDITUALE

Pensione Sociale e Pensione di invalidità (circa 280 € versati al Comune di Milano in cambio dell'alloggio).



CONTRIBUTI ECONOMICI

Nessun contributo economico erogato.



FIGURE FAMILIARI DI SUPPORTO

Nessuno. I rapporti con le mogli e i suoi 8 figli sono tesi. I fratelli sono in Perù.



FIGURE PROFESSIONALI DI SUPPORTO

Educatore.



MODALITA' DI ACCESSO AI SERVIZI SOCIALI

Passaparola.



DOMANDA PER ASSEGNAZIONE ERP

Non può presentare la domanda perchè non ha il requisito di residenza di 5 anni in Lombardia.



SOLUZIONE ABITATIVA TEMPORANEA

Prima dal fratello, poi in macchina, poi in Viale Jenner 31, e ora Residenza condivisa a carico del Comune di Milano.



SOLUZIONE ABITATIVA PERMANENTE

Nessuna soluzione trovata.

Figura 4a | La Carta di identità di Felice, intervistato il 21/10/2016.

Fonte: elaborazione dell'autore, 2016.

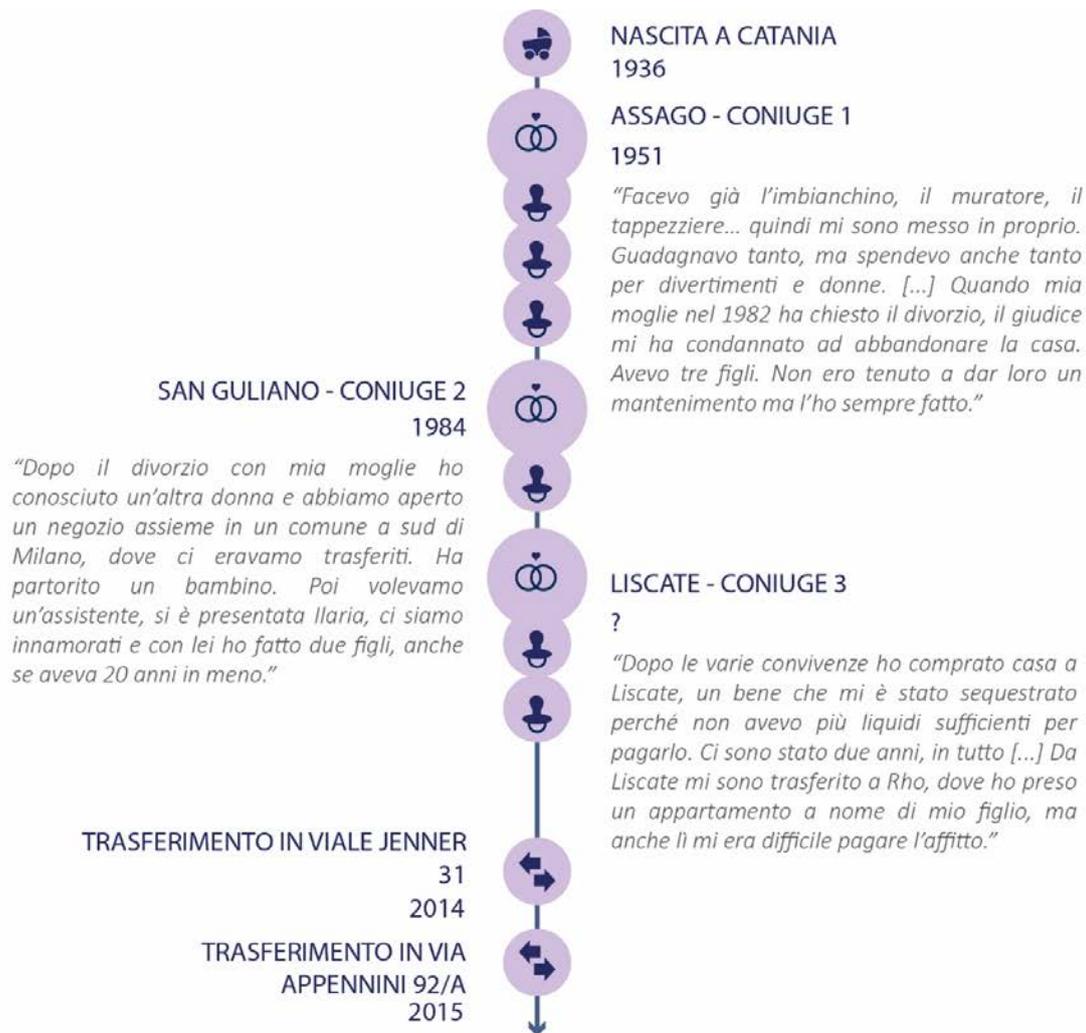


Figura 4b | Il percorso abitativo di Felice, intervistato il 21/10/2016.
Fonte: elaborazione dell'autore, 2016.

2.3 | Le soluzioni residenziali temporanee: esplorazioni

La ricerca, attraverso una accurata ricognizione e analisi di alcuni casi esemplificativi, ricostruisce i percorsi abitativi, i modi e i tempi in cui si è data una presa in carico da parte dei servizi pubblici ed evidenzia in molti casi l'inappropriatezza delle strutture per la residenzialità temporanea. Si tratta di soluzioni che risultano inappropriate sia per le famiglie ospitate, a causa dell'alto livello di assistenzialità che le caratterizza, sia per la pubblica amministrazione, costretta a sostenere costi eccessivi per il collocamento di numerosi nuclei familiari. Le soluzioni più adottate a seguito di sfratto sono le comunità mamma e bambino, strutture protette in cui solitamente vengono accolte donne con problemi genitoriali con figli minori, collocate sia a Milano che nei comuni di cintura. La prerogativa di queste comunità è quindi quella di garantire serenità e protezione ai minori provenienti da percorsi familiari difficili, attraverso un monitoraggio continuo da parte di educatori professionisti; l'obiettivo della comunità è infatti quello di reinserire gli ospiti in un contesto di vita normale, portandoli quindi gradualmente verso l'autonomia. Con l'aumentare del numero di sfratti esecutivi, tuttavia, è stato necessario indirizzare a queste strutture anche i nuclei che altrimenti non avrebbero avuto una sistemazione; si tratta però di una soluzione diretta alle sole madri con bambino: il padre si trova costretto a cercare una soluzione alternativa. Si è scelto di intervistare i responsabili di due comunità differenti, una collocata a Milano e una nell'hinterland (Figure 5,6,7); entrambe hanno orari di entrata e uscita prestabiliti, che spesso possono influenzare lo stile di vita e gli spostamenti del nucleo familiare (la scuola dei bambini, il lavoro dei genitori, ecc.). Anche le visite sono organizzate in momenti preordinati e comunicate al personale responsabile. Entrambe le comunità forniscono corsi di lingua italiana, attività ricreative e corsi di reinserimento lavorativo. Il Comune di Milano, per l'inserimento in una comunità mamma-bambino, paga una quota di circa 40 € a persona al giorno.



Figura 5 | La Comunità Casa Accoglienza di Milano, Bande Nere - Centro Accoglienza Ambrosiano ONLUS
Fonte: archivio dell'autore, 2016.



Figura 6 | L'ingresso della Comunità Oasi 7 di Capralba (CR), - Cooperativa Sociale Rinnovamento
Fonte: archivio dell'autore, 2016.



Figura 7 | Vista dall'ingresso della Comunità Oasi 7 di Capralba (CR), - Cooperativa Sociale Rinnovamento
Fonte: archivio dell'autore, 2016.

Ulteriori strutture utilizzate in particolari casi di sfratto sono le comunità per minori, che generalmente accolgono minori stranieri non accompagnati, ragazzi in custodia cautelare e ragazzi allontanati dai nuclei familiari. Alcuni genitori, tuttavia, decidono con i Servizi Sociali Territoriali di collocarvi temporaneamente i propri figli a seguito di sfratto a causa di indisponibilità economica del nucleo, spesso costretto a trovare soluzioni di fortuna o tornare nel paese di origine. Le attività proposte all'interno del pronto intervento sono orientate all'inserimento scolastico e/o lavorativo dei minori, in dipendenza dall'età e dalle caratteristiche personali. Si propongono anche attività ricreative, molte delle quali sparse per il territorio milanese. Anche in questo caso gli orari di entrata e uscita sono vincolanti così come le visite e le telefonate alle famiglie. Il costo di queste strutture è analogo a quello delle comunità mamma e bambino.



Figura 8 | Il Pronto Intervento Minori di via Rubattino, Milano - Istituti Milanesi Pio Albergo Trivulzio, Martinitt e Stelline (MI)
Fonte: Archivio dell'autore, 2016

Anche i dormitori, strutture dedicate all'accoglienza di senzatetto e senza fissa dimora con gravi disagi sociali, vengono spesso utilizzati per l'accoglienza temporanea di nuclei mono personali a seguito di sfratto. Nella struttura analizzata (Figura 9) l'accesso è vincolato al possesso del permesso di soggiorno, al vaccino antitubercolare e ad un reddito inferiore ai 500 € al mese. Gli orari di entrata e uscita sono più flessibili rispetto alle sistemazioni precedenti, ma non è permesso a parenti o amici di accedere alla struttura. Agli ospiti è richiesto un contributo di 1,50 euro al giorno per il pernottamento e 1,50 euro per la cena; il Comune di Milano per l'accoglienza di ciascun ospite paga circa 18 euro a persona al giorno. Persino alcuni centri solitamente destinati all'accoglienza di transitanti e richiedenti asilo politico (Figura 10), sono stati predisposti per ospitare famiglie sfrattate. Se l'accoglienza dei migranti viene finanziata in

parte consistente da fondi dell'Unione Europea (35 € al giorno a persona), le famiglie sfrattate invece sono a carico dell'ente gestore, che offre loro un alloggio temporaneo e alcuni beni e servizi di base, come vestiti, asciugamani, infermeria, corsi di lingua e attività ricreative. Gli orari di entrata e uscita dalla struttura sono piuttosto flessibili, ma non sono concesse visite di estranei all'interno delle strutture.



Figura 9 | La Casa dell'accoglienza Enzo Jannacci in viale Ortles, Milano – Comune di Milano
Fonte: archivio dell'autore, 2016



Figura 10 | Il Centro di prima accoglienza di via Aldini, Milano – Arca Onlus
Fonte: archivio dell'autore, 2016.

3 | Ripensare l'abitare nei casi di emergenza: il programma sperimentale di Residenza Sociale Temporanea

L'amministrazione comunale milanese, negli scorsi anni, ha promosso ricerche e analisi sulle proprie strutture di accoglienza per monitorare l'entità e l'appropriatezza della spesa di welfare comunale, con particolare riferimento alle comunità mamma e bambino e alle Residenze Sanitarie Assistenziali per Anziani (RSA), in cui sono stati collocati numerosi nuclei sfrattati con disagi sociali risolvibili con un'assistenza leggera. Da qui è nato il progetto di Residenza Sociale Temporanea (RST), una sperimentazione che prevede la collaborazione del Comune di Milano con enti del terzo settore chiamati a mettere a disposizione dei Servizi Sociali del Comune di Milano posti letto in strutture proprie, o a farsi gestori di quelle di proprietà comunale tramite appositi bandi pubblici. I destinatari del servizio sono prioritariamente persone che attraversano un momento di difficoltà che si ritiene superabile con un accompagnamento di norma non superiore ai 18 mesi, che sono già in attesa di un alloggio di ERP (Bricocoli, Palazzo, Sabatinelli, 2016). Nonostante la portata innovativa del progetto, esso non è esente da alcune criticità. In primis, i posti letto non sono contrattualizzati, quindi non sussiste alcun obbligo per gli enti del terzo settore di liberarli ai fini del progetto. In secondo luogo, sembra che la durata della permanenza degli ospiti non riesca a dialogare né con i tempi di assegnazione di un alloggio ERP, né con la ricerca di un alloggio a canoni ridotti, entrambi fortemente connessi all'inserimento lavorativo e al

percepimento di un salario. D'altro canto il progetto, nato nel 2015, ha consentito di verificare che una riconversione della spesa consente di trovare soluzioni abitative più appropriate per interi nuclei familiari e di fare un uso virtuoso del patrimonio di alloggi disponibile (circa 1.000 posti letto). Si sottolinea inoltre che il progetto anticipa e soddisfa alcuni articoli della L.R. 16/2016 (§ 1.2) circa le soluzioni abitative temporanee e il ruolo dei comuni quali programmatori dei servizi abitativi.

4 | Conclusioni

L'analisi finora condotta ha cercato di illustrare il tema degli sfratti nella sua complessità, evidenziandone i problemi e descrivendo alcune potenziali risposte. Lo sfratto è spesso motivo di ansia, turbamenti e profondi dissesti dell'intero nucleo familiare. Una soluzione inappropriata, pertanto, rischia di avere ulteriori conseguenze negative in termini di autonomia delle famiglie, di inserimento lavorativo, di percorso scolastico e di consolidamento delle reti amicali e parentali di supporto. L'inappropriatezza di alcuni dei collocamenti sopra richiamati fa emergere la necessità di fare chiarezza sulle responsabilità dei diversi settori della pubblica amministrazione, in particolare sui ruoli dell'Assessorato alla Casa e Lavori Pubblici e dell'Assessorato alle Politiche Sociali, Salute e Diritti che sono tenuti a rispondere alle molteplici questioni emergenti in maniera tempestiva. Ci si chiede se un intervento congiunto di entrambi gli assessorati sia a livello dirigenziale che operativo, potrebbe giovare alla gestione della questione abitativa milanese con nuove progettualità e attraverso la redistribuzione di risorse tra i diversi assessorati, al momento ostacolata dalla rigidità del bilancio comunale. Una possibile coordinazione tra i due assessorati nell'ambito dell'organizzazione dell'offerta abitativa temporanea costituirebbe certamente un valido punto di partenza in questa direzione.

Riferimenti bibliografici

- Belotti E., Bifulco L., Bricocoli M., de Leonardis O., Caselli D., Sabatinelli S., Savoldi P. (2017), "L'ambiguità dell'innovazione sociale nel welfare e la centralità della questione abitativa", in A.A.V.V., *Secondo rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane*, Il Mulino, Bologna, pp. 197-211.
- Bernardi, L., Boni, Gay, G., A., Merotta, V., *Rapporto annuale dell'osservatorio sulla condizione abitativa*, Eupolis Lombardia, 2014.
- Boni A., Cordini M. (2016) *Social housing and indebtedness. The expansion of vulnerability among social housing dwellers*, Eupolis 2016.
- Bricocoli M., Palazzo C., Sabatinelli S. (2016), "La riconversione della spesa pubblica come terreno di innovazione. Soluzioni residenziali per l'emergenza abitativa a Milano", in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n.1
- Bricocoli M., Sabatinelli S., Savoldi P. (2016), "Innovare le politiche abitative in una città di proprietari. Progetti e sperimentazioni a San Donato Milanese", in *Territorio* n.77.
- Clapham D. (2002), "Housing Pathways: A Post Modern Analytical Framework", in *Housing, Theory and Society*, n. 19, 2, pp. 57-68.
- Comune di Milano, Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute (2015), *Il nuovo servizio di Residenzialità Sociale Temporanea: incontro pubblico con gli stakeholder*.
- Comune di Milano, Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute (2015), *Milano che accoglie: Elenco di strutture di accoglienza sul Territorio Milanese*.
- Comune di Milano, Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute (2014), *Piano di Sviluppo del Welfare della città di Milano 2012-2014*, Milano.
- Marani, B. (2016), *La casa è un diritto*, Politecnico di Milano, Milano.
- Ministero dell'interno, Ufficio centrale di statistica (2016), *Gli sfratti in Italia andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo aggiornamento 2015*, Ministero dell'Interno.
- Ministero dell'interno, Ufficio centrale di statistica (2015), *Gli sfratti in Italia andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo aggiornamento 2014*, Ministero dell'Interno.
- Ordine Assistenti Sociali, Consiglio Regionale della Lombardia (2015), *Linee guida per la gestione dell'emergenza sfratti: il ruolo del Servizio Sociale Professionale*.
- Pittini A., Ghekiere L., Dijol J., Kiss I. (2015), *The state of housing in EU 2015, Housing Europe, the European Federation for Public, Cooperative and Social Housing*, Housing Europe, Bruxelles.

Sitografia

Camera di Commercio, FIMAA, TEMA – Il mercato degli appartamenti nel Comune di Milano,
<http://www.mi.camcom.it/documents/10157/29845012/immobili-prezzi-case-II+sem-2015-presentazione-albanese.pdf/6b65e62c-861f-428f-b207-674bef114086>.

For-Rent, La locazione nella città metropolitana, mappature,
<http://www.for-rent.polimi.it/mappature/>.

Banca d'Italia – Statistiche - Sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni in Italia –
<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/sondaggio-abitazioni/2016-sondaggio-abitazioni/12/index.html>.

Legge Regionale del 10 febbraio 2014 N.1 ss.mm., Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica,
<http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?view=dosimplesearch&start=1>.

Legge Regionale del 8 luglio 2016 N 16, Disciplina regionale dei servizi abitativi,
<http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?view=showdoc&iddoc=lr002016070800016>.

Comune di Milano, Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute, Sistema di residenzialità sociale temporanea: avviso pubblico per la costituzione di 4 elenchi di enti gestori in coerenza con le disposizioni contenute nelle deliberazioni di giunta comunale n. 837/2014 e 2256/2014, Milano, 2015.
[https://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/69b50b433ea03094c1257ddb0047f659/\\$FILE/FAQ_7.pdf](https://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/69b50b433ea03094c1257ddb0047f659/$FILE/FAQ_7.pdf).

AD ARTE.

Il patrimonio residenziale pubblico si autorecupera a Trieste

Elena Marchigiani

Università degli Studi di Trieste
DIA-Dipartimento di Ingegneria e Architettura
Email: *emarchigiani@units.it*

Abstract

Oggi a Trieste, come in molti altri contesti nazionali ed europei, la domanda – crescente e sempre più articolata – di alloggi pubblici in locazione esprime una situazione di crisi complessa, in cui le precarietà economiche e lavorative si coniugano al tramonto degli assetti demografici e familiari tradizionali. La questione abitativa non solo torna a porsi come un osservatorio privilegiato sui cambiamenti in atto nella società, ma si offre come un importante campo di sperimentazione di nuove forme di azione pubblica e di *welfare*. In tale campo si colloca l'esperienza di autorecupero di immobili pubblici in corso nel capoluogo giuliano. Un tipo di esperienza che ancora – almeno in Italia – registra un numero limitato di pratiche, peraltro connotate da difficoltà ed esiti incerti.

AD ARTE. La casa si autorecupera a Trieste si configura come un processo, non come un semplice progetto; un'occasione per generare innovazione su una pluralità di fronti e livelli di politiche; un percorso in cui ogni passaggio ha sollecitato la riflessione degli attori in gioco, forzandoli a rivedere i propri strumenti e procedure. Si è trattato di un lavoro complesso, che ha richiesto un forte impegno da parte delle istituzioni non solo nel creare le condizioni legislative ed economiche necessarie alla sua implementazione, ma anche nell'abbandonare quegli approcci settoriali che a lungo hanno contraddistinto le politiche in materia (casa *vs* aiuti sociali ed economici; locazione *vs* proprietà; pubblico *vs* privato; ...). L'attenzione dell'azione pubblica è stata così stimolata ad assumere un atteggiamento proattivo, aperto al coinvolgimento di diversi attori, competenze e risorse.

Parole chiave: politiche pubbliche, edilizia pubblica, welfare collaborativo.

1 | Da dove siamo partiti: offerta residenziale pubblica *vs* domande e bisogni

L'idea di AD ARTE prende corpo nel 2014, a partire da un'istruttoria sulla questione abitativa e sulle condizioni del patrimonio residenziale pubblico nel capoluogo giuliano promossa dagli Assessorati alle Politiche della casa¹, alle Politiche sociali, al Patrimonio e ai Lavori pubblici del Comune di Trieste. L'analisi – elaborata internamente agli uffici, con la collaborazione dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale-ATER² – ha fornito l'occasione sia per riportare a sintesi le conoscenze sviluppate da differenti settori dell'Amministrazione, sia per evidenziare significative discrepanze tra offerta, domande e bisogni emergenti.

Pochi dati aiutano a delineare il quadro al quale AD ARTE ha fatto specifico riferimento (cfr. ATER Trieste, 2016; Marchigiani, 2015a).

Dal punto di vista dell'offerta di edilizia residenziale pubblica, Trieste offre condizioni migliori di quelle rinvenibili in molte altre realtà italiane. Nella provincia, gli alloggi in possesso o in gestione di ATER sono 12.948, pari all'11% del totale delle abitazioni occupate. Di queste il 93% è edilizia sovvenzionata, comprese le circa 1.100 unità abitative di proprietà del Comune³. Nella "città pubblica" vive l'8% della popolazione provinciale e il 41% delle famiglie in locazione⁴. L'offerta, per quanto consistente, non riesce però a dare risposta alla domanda di alloggi in affitto, come dimostra il numero delle richieste non ancora

¹ Dal 2011 al 2016, l'autrice di questo contributo è stata Assessore del Comune di Trieste, dapprima con le deleghe ai Lavori pubblici, Edilizia privata e Politiche della casa, quindi (dal 2012) con quelle alla Pianificazione urbana, Mobilità e traffico, Edilizia privata, Politiche della casa e Progetti complessi.

² In Friuli Venezia Giulia le ATER sono enti pubblici economici, sottoposti alla vigilanza e al controllo della Regione, e articolati in diversi ambiti territoriali: Trieste, Udine, Gorizia, Pordenone e Alto Friuli.

³ I dati sono al netto degli alloggi in fase di ristrutturazione (nel 2015, circa 660). Tra le unità abitative gestite da ATER rientrano ulteriori 660 alloggi per sfrattati, sempre di proprietà del Comune.

⁴ Per quanto riguarda il rapporto tra i diversi titoli di godimento, nel censimento Istat del 2011 il territorio della provincia di Trieste mostra – rispetto alla media nazionale – una pur minima, ma positiva, anomalia a favore delle locazioni: il 22% del numero complessivo delle famiglie è in affitto, a fronte del 72% residente in case di proprietà e del 6% in situazioni 'altre' (spesso corrispondenti a condizioni di inadeguatezza).

soddisfatte presentate a seguito dell'ultimo bando ATER del 2010, pari all'86% delle 4.700 ritenute valide⁵. Se il 4% dei nuclei familiari in provincia si è recentemente rivolto all'operatore pubblico per trovare una soluzione a prezzi accessibili, un altro aspetto significativo è che il 37% dei nuclei locatari di ATER dichiara un reddito complessivo compreso tra 15.600 e 44.200 euro annui.

Ciò che i dati mostrano è in definitiva *un ri-orientamento dalla proprietà all'affitto da parte di un insieme crescente e diversificato di persone*. L'accesso a mutui bancari per l'acquisto risulta ormai precluso a molte fasce della popolazione, così come per tanti rivolgersi al mercato privato delle locazioni comporta costi la cui incidenza sul reddito è insostenibile⁶. Stanno così emergendo condizioni di fragilità inedite, anche dovute a fattori che a Trieste registrano picchi più alti che nel resto del Paese: la popolazione ultra sessantacinquenne supera il 28% (il dato per l'Italia è 21,7%); le famiglie mononucleari (e monoreddito) sono più del 47% (rispetto alla media italiana del 32%); in aumento è il numero di separazioni e divorzi. Ai determinanti socio-demografici si associa il declino delle condizioni economiche (testimoniato dall'espansione dei casi di morosità incolpevole e dagli sfratti): dei giovani, sui quali pesa la precarizzazione dell'offerta lavorativa, ma anche di quel ceto medio che all'acquisto della casa ha lungamente assegnato il ruolo di bene rifugio (cfr. Bricocoli, Sabatinelli, Savoldi, a cura di, 2016; De Pieri F., Bonomo B., Caramellino G., Zanfi F., a cura di, 2013).

In altri termini, non solo l'*offerta* di alloggi ATER appare stabile e cronicamente insufficiente, ma la sua relazione con *domande* e *bisogni* sfugge ormai alla nozione "storica" – quantitativa e generalizzante – di *fabbisogno* e, conseguentemente, alle politiche pubbliche tradizionalmente preposte a gestire la questione della casa (cfr. Tosi, 2003).

A ciò si affianca il numero ingente di *alloggi sfitti di proprietà pubblica* che, a Trieste, solo per il patrimonio comunale gestito da ATER si attestano sul 17% dei circa 1.760 complessivi. Dati i tagli alle risorse per la manutenzione ordinaria e straordinaria, questa condizione si delinea come una costante fisiologica. Negli appartamenti ATER, generalmente utilizzati come gli "alloggi di una vita", la scarsa rotazione fa sì che – venuto a mancare l'assegnatario – siano necessari interventi consistenti di ristrutturazione, rallentati appunto dalla carenza di fondi dedicati. Nel 2014 tale situazione, sia pure in maniera ancora circoscritta e ridotta rispetto ad altri contesti nazionali, trovava espressione in un crescente scontento e in diversi casi di occupazione abusiva di alloggi ATER.

2 | Assumere un diverso atteggiamento, lavorare sulle condizioni

È proprio per dare una risposta concreta alla richiesta di un rapido intervento che il Comune e l'ATER di Trieste hanno confezionato AD ARTE, un'iniziativa pilota per il recupero del patrimonio residenziale pubblico inutilizzato. Chiare erano le questioni che in maniera congiunta si intendevano trattare, attraverso la messa in campo di nuovi approcci, strumenti e procedure.

La prima attiene alla presa di distanza da soluzioni che, a lungo, hanno legato le risorse per la manutenzione alle alienazioni. La seconda discende dalla necessità di alleggerire la pressione sulle graduatorie pubbliche, diversificando l'offerta in funzione dell'emergere di nuovi bisogni. Sullo sfondo si colloca una riflessione più ampia, riguardante la volontà di sperimentare modi di *fare più politiche abitative pubbliche con minori disponibilità in termini sia di fondi, sia di spazi già idonei*.

Coerentemente, AD ARTE è stata concepita come una prima piccola iniziativa, finalizzata però a testare un modello più generale di intervento capace di:

- promuovere la ristrutturazione anche con il concorso di risorse private, finanziarie e in termini di manodopera;
- mantenere gli immobili ristrutturati di proprietà pubblica;
- delineare soluzioni di locazione meglio in grado – rispetto all'edilizia sovvenzionata – di dare risposta alle esigenze di flessibilità e temporalità nell'utilizzo del bene casa espresse da quella parte della popolazione che, per fasi della vita e situazioni lavorative, si configura come più "mobile".

L'obiettivo di AD ARTE è in sostanza quello di avviare un nuovo corso; di trattare la questione della casa come un tassello imprescindibile nel garantire l'autonomia a fasce di popolazione che generalmente sfuggono ai canali già disponibili. Nella crisi è necessario articolare le possibilità, re-interpretando le modalità di erogazione e gestione di servizi e beni pubblici in maniera più complessa. Da un lato,

⁵ Sul bando di prossima uscita si stima che le domande salgano a 6.000.

⁶ Il problema non sta infatti nella mancanza di offerta privata, ma nei costi e nell'accesso ai finanziamenti. Da un'analisi recentemente sviluppata da una rete immobiliare specializzata, si stima che a Trieste oggi gli appartamenti sfitti siano in totale 13.000 (ma il numero potrebbe anche essere superiore).

supportando direttamente chi si trova in forte difficoltà. Dall'altro, collaborando con altri soggetti (istituzionali, del terzo settore, privati) nella costruzione di opportunità anche per chi, pur non essendo ancora “scivolato” in condizioni di estrema criticità, è in una situazione a rischio. Se è vero che una crescente domanda sociale di abitazioni e servizi non può che trovare riscontro nella sfera dell'azione pubblica, altrettanto evidente è oggi la necessità e l'urgenza di assumere un atteggiamento più riflessivo nei confronti del ruolo dell'attore pubblico nella costruzione di politiche pubbliche, *ri-orientando tali politiche da una funzione esclusivamente diretta, a una che contempra anche la regia di processi capaci di includere risorse economiche, attoriali e gestionali “altre”* (cfr. Marchigiani, 2015b). In tal senso, AD ARTE ha inteso offrire la possibilità di sperimentare una *forma di partenariato pubblico-privato minimale*, costruendo un ambito di incontro tra l'interesse pubblico e le convenienze private di chi – pur avendo una ridotta disponibilità economica – non può accedere alla casa in completa autonomia.

Ma innovare pratiche e procedure consolidate richiede molto lavoro, su diversi livelli e fronti. AD ARTE ha potuto contare su alcune *condizioni di contorno*, senza le quali il processo non avrebbe potuto prendere avvio. Tali condizioni riguardano, da un lato, la revisione dell'assetto legislativo regionale di riferimento, dall'altro, il ripensamento degli strumenti di pianificazione locale e la riorganizzazione dei modi di operare all'interno dell'Amministrazione.

2.1 | Innovare il quadro delle politiche (e il fare politiche)

Una prima condizione favorevole va riconosciuta nelle attività confluite nell'emanazione della *Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle ATER* (l.r. 1/2006). Una legge quadro, che finalmente attribuisce importanza a nuove forme di coordinamento e governance, tese a declinare le risposte alla questione della casa in relazione alle specificità dei territori. In questa direzione va l'istituzione di una serie di strumenti e “luoghi” in cui gli attori locali possono non solo meglio specificare i caratteri della domanda, ma anche proporre progettualità innovative: dagli *Sportelli risposta casa*, ai *Tavoli territoriali per le politiche abitative*. In tale processo di riforma, Comune e ATER di Trieste hanno giocato un ruolo di rilievo, che ha portato all'inclusione nel testo di legge – anche attraverso la previsione di finanziamenti e garanzie regionali a supporto dell'accesso al credito bancario – di molte delle esperienze “di frontiera” sviluppate e in corso. Tra di esse, le *Coabitazioni sociali* e l'*Agenzia solidarietà per l'affitto*⁷.

Inoltre, già prima dell'emanazione della legge, alcuni provvedimenti e canali di finanziamento statali e regionali – in parte riassorbiti nel testo legislativo – sono stati rivolti a operazioni sia di manutenzione “leggera” del patrimonio residenziale pubblico, sia di autorecupero. Le prime si sono inquadrate nel piano nazionale previsto dalla l. 80/2014, nel quale gli interventi di recupero di alloggi sfitti sono articolati in due soglie di spesa (inferiore a 15.000 euro/alloggio; fino a 50.000 euro/alloggio). Tale orientamento presenta caratteri simili al *programma di automantenzioni*, avviato nel 2015 dal Comune e dall'ATER di Trieste. Complementare all'iniziativa AD ARTE, questo programma è stato pensato come uno strumento per razionalizzare e rendere più efficace l'utilizzo dei fondi ordinariamente disponibili a bilancio, finalizzandoli all'esecuzione dei soli lavori strettamente necessari alla locabilità dei singoli alloggi (in media pari a una spesa di 10.000 euro), e demandando ai futuri inquilini piccoli interventi di finitura. La seconda operazione riguarda appunto l'*autorecupero* e, nello specifico, l'emanazione di un bando regionale per il co-finanziamento di iniziative pilota. Bando che, alla fine del 2015, ha portato all'assegnazione al Comune dei fondi necessari ad abbattere i costi previsti da AD ARTE.

Ma un altro, non meno importante, campo di condizioni necessarie attiene al livello locale. Se pilastro del nuovo Piano regolatore comunale (2016) è l'arresto di ulteriore consumo di suolo, il suo corollario è la promozione e l'incentivazione di interventi di recupero e ristrutturazione dell'esistente. L'assunzione di questo approccio si è tradotta in una serie di mosse coerenti, tra le quali l'istituzione di un Ufficio progetti abitativi incardinato nell'Assessorato alle Politiche della casa⁸. Sua funzione è stata quella di sollecitare la messa in rete di diversi servizi e competenze interni al Comune, ATER e altri soggetti (del privato sociale e dell'associazionismo) a vario titolo impegnati nella costruzione di progettualità innovative⁹. Soprattutto, l'Ufficio è stato chiamato a produrre proposte in grado di innovare una prassi amministrativa che fino ad allora, sostanzialmente, aveva demandato al Comune la somministrazione delle misure di sostegno socio-assistenziale, ad ATER la definizione delle politiche e degli interventi spaziali sugli alloggi.

⁷ L'Agenzia prevede il sostegno alle locazioni a canone concordato da parte di soggetti privati, tramite sgravi sulle imposte e misure economiche pubbliche rivolte a fare fronte ai casi di morosità.

⁸ Fino allo scadere del mandato amministrativo (2016), l'Ufficio è stato direttamente coordinato dall'autrice.

⁹ Di aiuto è stata la pratica consolidata di collaborazione tra Comune, ATER, l'attuale Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste in atto dal 1998 nell'ambito del progetto *Habitat-Microarea. Salute e sviluppo di comunità* (cfr. Bricocoli, Marchigiani, 2012).

La divisione di ambiti di intervento e competenze alimentata, nel tempo, da tale prassi appariva sempre più difficilmente sostenibile, non solo dal punto di vista finanziario. Il modello tradizionale di *welfare*, che vede il pubblico erogare servizi a una popolazione passiva di utenti, risultava inattuale anche per la scarsa efficacia di azioni pensate come non interagenti (gli aiuti da un lato, la casa dall'altro). L'input politico è stato perciò quello di attuare un deciso cambiamento di rotta, di spostare l'attenzione da un atteggiamento assistenzialista a uno proattivo. Se è vero che oggi c'è ancora più bisogno di welfare, quello che serve è tuttavia un *diverso welfare* (de Leonardis, 1998). Per quanto attiene nello specifico al campo delle politiche abitative, i compiti dell'attore pubblico sono chiamati ad ampliarsi alla costruzione di nuove e differenti progettualità, in grado di accompagnare le persone lungo percorsi che non vedano nell'edilizia pubblica o nel supporto finanziario pubblico *la* soluzione, unica e perenne.

2.2 | Costruire un'iniziativa pilota

AD ARTE è un'iniziativa di autorecupero assistito¹⁰, ideata da un'unità coordinata dall'Ufficio progetti abitativi del Comune di Trieste e comprendente, oltre a funzionari e tecnici dell'ATER, personale di molti servizi dell'Amministrazione (promozione sociale, edilizia privata, patrimonio e lavori pubblici, contratti). Si configura come un processo finalizzato alla ristrutturazione di un intero stabile di proprietà comunale, i cui protagonisti sono anche i futuri abitanti che, appositamente costituitisi in una cooperativa edilizia di abitazione a proprietà indivisa, e adeguatamente accompagnati durante tutto il percorso, si impegnano a destinare un monte ore di lavoro allo svolgimento del cantiere. Il processo è scandito in diverse fasi: concezione dell'operazione ed elaborazione del bando; selezione dei beneficiari e costituzione della cooperativa cui viene concesso l'immobile; predisposizione del progetto esecutivo da parte di un progettista incaricato dalla cooperativa stessa; appalto delle opere in regime privatistico a imprese specializzate, formazione dei soci e definizione di tempi e modalità di lavoro; sviluppo del cantiere; assegnazione degli alloggi. A oggi (maggio 2017), l'iter è giunto alla costituzione della cooperativa, alle soglie della definizione delle condizioni di bancabilità e di avvio della progettazione esecutiva propedeutica alla realizzazione.

AD ARTE non è quindi un progetto, ma un percorso, complesso e articolato, la cui definizione e implementazione ha richiesto – e richiederà nel prossimo futuro – impegno e riflessività da parte dei diversi soggetti coinvolti: i diretti ideatori, ossia il Comune con il supporto di ATER; la Cooperativa Lybra e l'Associazione di promozione sociale Kallipolis, vale a dire il gestore sociale selezionato da ATER per seguire la costituzione del gruppo di autorecuperatori e l'esecuzione dei lavori; gli autorecuperatori stessi; ma anche i progettisti e le imprese che dovranno interagire con i soci della cooperativa (Tab. 1).

Tabella I | Cronologia minima.

Ottobre 2015	Protocollo tra Comune ed ATER per l'attuazione coordinata del Programma sperimentale di autorecupero edilizio a fini abitativi (immobile sito a Trieste, via Piero della Francesca 4)
Dicembre 2015	Assegnazione del finanziamento dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia al Comune di Trieste (contributo pari a 239.400 euro)
Dicembre 2015	Avvio della selezione del gestore sociale da parte di ATER
Febbraio 2016	Legge regionale 1/2016, Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle ATER
Marzo 2016	Pubblicazione del bando per la selezione dei beneficiari (compresa una proroga, si è chiuso a maggio 2016)
Settembre 2016	Pubblicazione della graduatoria definitiva dei beneficiari
Marzo 2017	Costituzione della cooperativa edilizia di abitazione a proprietà indivisa
Passaggi successivi ancora da espletare (per una durata complessiva stimata pari a 18 mesi)	Stipula di un finanziamento presso un istituto bancario (fino alla fine dei lavori) Affidamento della progettazione esecutiva, affidamento dell'appalto in regime privatistico Corso di formazione degli autorecuperatori Definizione dei tempi e delle modalità di lavoro Lavori di ristrutturazione Consegna del cantiere e assegnazione degli alloggi

¹⁰ Per la specifica documentazione si rinvia alle indicazioni in sitografia.

Per le istituzioni pubbliche le fasi più impegnative possono essere riconosciute proprio nella parte iniziale del processo, dedicata (oltre che al reperimento dei fondi regionali) alla definizione degli interventi, delle procedure amministrative e finanziarie, dei beneficiari e del gestore sociale. Iniziare bene non voleva dire essere già a metà dell'opera, ma significava comunque cercare di affrontare in anticipo problemi e colli di bottiglia che – evidenziati dalle esperienze a regia pubblica già sviluppate in ambito nazionale (peraltro numericamente limitate e dagli esiti spesso incerti)¹¹ – in seguito avrebbero potuto minare la buona riuscita dell'operazione.

Un primo, sostanziale, ambito di riflessione ha riguardato la *sostenibilità economica*.

Un notevole abbattimento dei costi a carico dei futuri abitanti deriva dalle scelte di fondo assunte da AD ARTE: l'autorecupero di un edificio di proprietà comunale; la sua cessione in diritto di superficie trentennale alla cooperativa di abitazione a proprietà indivisa. Il valore complessivo della concessione è infatti stimato di poche migliaia di euro; un importo irrilevante rispetto al quadro economico generale. Non solo; questa scelta permette di mantenere il fabbricato di proprietà pubblica, coerentemente agli obiettivi generali dell'iniziativa. Un ulteriore contenimento delle spese deriva poi dal contributo regionale, corrispondente al 35% dell'importo complessivo. Il resto dei costi è a carico degli autorecuperatori, ripartito tra la parte erogata sotto forma di monte ore di lavoro (pari a circa l'11,5% del totale) e quella corrispondente alle quote di ammortamento di un eventuale mutuo¹².

La *scelta dell'immobile* è stata valutata con altrettanta attenzione.

Trattandosi di un progetto pilota potenzialmente ripetibile, è stato individuato un fabbricato le cui caratteristiche costruttive e distributive ricorressero all'interno del patrimonio residenziale pubblico. L'entità e il livello di complessità degli interventi previsti risultano per quanto possibile contenuti, non riguardando parti strutturali dell'edificio. Il fabbricato è composto da 10 alloggi, di uguali dimensioni (circa 53 mq) e tipologia; un aspetto, questo, che facilita lo svolgimento condiviso dei lavori da parte dei soci, in vista dell'assegnazione dell'appartamento solo al termine della ristrutturazione. Nella fase di ideazione del processo, 4 appartamenti risultavano ancora occupati; il tempo necessario all'avvio concreto di AD ARTE è stato perciò utilizzato da ATER per provvedere al trasferimento degli inquilini in altri fabbricati, sulla base delle richieste da loro già espresse. L'ubicazione dell'immobile oggetto di autorecupero in un quartiere ben servito dal punto di vista dei servizi (soprattutto scolastici), non troppo periferico e facilmente accessibile con i mezzi pubblici, costituiscono ulteriori criteri individuati per rendere l'operazione più appetibile e rispondente al target di destinatari specificamente individuato.

La *definizione dei beneficiari e del gestore sociale* rappresentano ulteriori, fondamentali, passaggi del percorso di ideazione di AD ARTE.

Per quanto riguarda il target, la scelta di un immobile del Comune gestito da ATER, ma non rientrante nell'ambito dell'edilizia sovvenzionata, ha consentito di muoversi più liberamente rispetto ai criteri contenuti nei bandi ordinari. I requisiti per l'individuazione dei beneficiari associano così alle caratteristiche di cittadinanza e residenza normalmente richieste nell'ambito dell'edilizia sovvenzionata, e al non essere proprietari (o nudi proprietari) di altra abitazione adeguata a soddisfare le esigenze familiari, altre condizioni che meglio orientano l'intervento verso la selezione di:

- persone che generalmente fanno richiesta ad ATER, capaci però di offrire una minima capacità di spesa necessaria a contribuire economicamente ai lavori di ristrutturazione (reddito annuo ISEE del nucleo richiedente compreso tra la soglia più alta della prima fascia per l'edilizia sovvenzionata, pari a 15.000 euro, e il tetto massimo per l'edilizia convenzionata/agevolata, pari a 29.000 euro);
- nuclei formati da persone giovani e con la presenza di minori, che spesso richiedono risposte abitative connotate da un elevato livello di rotazione (aspetto criterio prioritario, ma non sostanziale; come vedremo questo aspetto viene specificamente trattato nella stesura del regolamento della cooperativa).

Sin dall'inizio forte è stata infine la convinzione che un processo così complesso avesse bisogno di un soggetto specificamente competente, preposto seguire i beneficiari durante tutte le fasi. Il Comune ha perciò demandato ad ATER la predisposizione delle procedure di avviso pubblico per la selezione dell'organismo gestore nell'ambito dei soggetti appartenenti al privato sociale. Del servizio di gestione

¹¹ Per un quadro, del tutto parziale, si rinvia ai riferimenti riportati in sitografia, alcuni dei quali successivi all'avvio di AD ARTE.

¹² L'importo complessivo stimato per i lavori è pari a 684.000 euro (tale cifra potrà essere meglio precisata sulla base del progetto esecutivo). Tenuto in considerazione il contributo regionale di 239.400 euro, la cooperativa dovrà eventualmente sostenere un mutuo pari all'importo dei lavori meno l'importo del contributo (circa 450.000 euro), che sarà ripagato in 30 anni con rate mensili indicative pari a circa 200 euro ad alloggio. L'importo delle rate sarà diviso in misura equa tra i soci e, di fatto, corrisponderà al canone di godimento dell'alloggio.

sociale sono risultate aggiudicatrici la cooperativa Lybra (Società cooperativa sociale Onlus)¹³ e Kallipolis (Associazione di promozione sociale).

3 | Accompagnare il processo

Il gestore sociale ha la funzione di coordinamento generale della parte attuativa del processo: dal riconoscimento e dall'accompagnamento della cooperativa verso la redazione dello statuto e del regolamento; al supporto ai soci in tutte le fasi inerenti il percorso di autorecupero (compresi la presentazione della domanda di finanziamento agli istituti bancari, l'individuazione del progettista e dell'impresa appaltante, lo sviluppo del cantiere). Ciascuno di questi passaggi presenta specifiche criticità, ma il momento di avvio può forse essere riconosciuto come uno dei più complicati, su cui molto si è investito. L'individuazione di un gruppo di persone disposte a sperimentare insieme la realizzazione di un'iniziativa che non aveva precedenti si configurava infatti come un primo, ineludibile, scoglio da superare¹⁴.

In corrispondenza dell'uscita del bando di selezione, le iniziative rivolte a sensibilizzare l'opinione pubblica e a coinvolgere le persone interessate sono state implementate secondo un vero e proprio piano di comunicazione, predisposto e condotto dal gestore sociale. Molti e diversi sono stati gli strumenti utilizzati per raggiungere e informare i potenziali beneficiari. Quelli più tradizionali hanno riguardato una grafica coordinata; la promozione attraverso i siti istituzionali e i *social network*; la partecipazione a programmi radiofonici e televisivi regionali; la pubblicazione di articoli sul quotidiano locale e la distribuzione di volantini e locandine in luoghi target. Ma ancora più importanti sono risultati i luoghi e le occasioni di incontro diretto: l'apertura di uno sportello informativo; l'organizzazione di sopralluoghi e di momenti di approfondimento; la traduzione delle questioni dibattute in FAQ poi pubblicate sulla pagina facebook dedicata. Nel frattempo, il gestore si era confrontato con diversi istituti di credito, nell'intento di chiarire le condizioni richieste per l'accesso a un mutuo. A domande presentate, prima di stilare la graduatoria definitiva, sono stati infine organizzati incontri con i singoli richiedenti, rivolti a valutare alcuni aspetti qualitativi, importanti per il successivo svolgersi del processo: l'attitudine al lavoro di gruppo; la disponibilità di tempo libero; l'abilità di manodopera; la valutazione finanziaria del nucleo familiare.

Dato il carattere inedito dell'iniziativa, l'interesse prodotto e alimentato da questo ingente lavoro può dirsi sufficientemente ampio: circa 30 famiglie hanno partecipato ai sopralluoghi e hanno contattato lo sportello informativo; dei 18 nuclei che hanno presentato la domanda, 15 sono risultati ammissibili. Il gruppo definitivo comprende 11 nuclei (1 di riserva), dei quali 10 composti da italiani, le cui caratteristiche bene rispondono alle priorità stabilite da AD ARTE: 5 giovani in uscita dal nucleo familiare under 26 anni; 2 nuclei senza figli under 35; 1 famiglia allargata con genitori under 40; 1 padre separato under 45; 1 persona under 55; 1 famiglia con 3 figli.

Lo scorso marzo (2017), la cooperativa edilizia di abitazione a proprietà indivisa si è formalmente costituita davanti a un notaio. Un passaggio, anche quest'ultimo, che ha comportato un intenso lavoro preliminare finalizzato alla stesura e alla condivisione, sempre con il supporto di Lybra e Kallipolis, dello statuto e del regolamento. Se lo statuto di fatto riprende le indicazioni fornite dalla normativa nazionale sulle cooperative sociali a fini abitativi, il regolamento rappresenta un vero e proprio patto tra i soci, a loro tutela nei confronti di aspetti particolarmente delicati e/o a rischio, quali:

- modalità di collaborazione e convivenza, anche nello svolgimento dei lavori di cantiere (ogni autorecupere si impegna a dare una disponibilità di orario, che potrà essere eventualmente coperta da un sostituto; l'uscita dalla cooperativa durante il cantiere è onerosa);
- modi con cui affrontare cambiamenti nelle condizioni economiche dei componenti (istituzione di un fondo di solidarietà, preposto a coprire situazioni di morosità "incolpevole" per un determinato arco di tempo funzionale all'individuazione di nuovi soci);
- modalità di uscita e turn over (definizione dei tempi di preavviso per l'uscita; obbligo a collaborare alla ricerca di un sostituto; quota maggiorata per chi subentra a lavori ultimati, pari alla prestazione in autorecupero e destinata ad alimentare il fondo di solidarietà).

Dopo diversi mesi, la questione ancora da affrontare attiene alla possibilità di accedere a un mutuo. Le verifiche condotte con gli istituti di credito sulla base delle condizioni finanziarie effettive dei soci hanno

¹³ Lybra è già preposta alla gestione – nelle province di Trieste e Gorizia, in convenzione con gli ambiti socio-assistenziali – dell'Agenzia sociale per l'abitare "Prontocasa".

¹⁴ E questo anche per il gestore sociale, che si è assunto il "rischio di impresa": l'erogazione della prima *tranche* della retribuzione prevista (rientrante nel costo complessivo dell'intervento) è stata infatti stabilita successivamente alla costituzione della cooperativa.

infatti evidenziato la necessità di un ulteriore intervento pubblico (regionale e/o comunale), nella forma di garanzia al prestito che la cooperativa andrà a richiedere. Su questo si sta attualmente lavorando, anche in virtù delle nuove possibilità aperte dalla già richiamata legge quadro (l.r. 1/2016). Chiaramente si tratta di un ulteriore passaggio strategico, senza il quale non si potrà procedere né con la concessione dell'immobile alla cooperativa, né con le attività di progettazione esecutiva propedeutiche all'avvio del cantiere.

4 | Cosa abbiamo imparato: un esperimento generalizzabile?

Anche se AD ARTE è un processo ancora in corso, nel suo insieme mostra la possibilità, e l'opportunità, di lavorare in modo diverso sul recupero del patrimonio residenziale pubblico, trattando al contempo due questioni rilevanti: affrontare la crisi di disponibilità economiche e gestionali che oggi grava sulle istituzioni pubbliche, sia individuando nuove forme di collaborazione tra una pluralità di risorse e attori, sia mantenendo una forte regia pubblica; articolare l'offerta di edilizia pubblica in rapporto all'emergere di nuove domande e bisogni manifestate da soggetti "a rischio" (sebbene non ancora "scivolati" in situazioni di manifesta criticità), per superare meccanismi e procedure segnati da una profonda rigidità. AD ARTE mostra altresì l'importanza di procedere per esperienze pilota, proprio in quanto occasioni di un *imparare facendo* che può restituire all'azione pubblica quella capacità di riflessione troppo spesso accantonata per la ricerca di soluzioni facili e direttamente istituzionalizzabili.

Da AD ARTE molto abbiamo imparato, dai problemi che sono già stati superati, così come da quelli che ancora rimangono da risolvere. Grazie all'esperienza fatta, l'insieme delle questioni e dei fattori che la buona riuscita di un processo di autorecupero chiama in causa oggi appaiono più chiari. Di seguito se ne restituisce un quadro schematico, nella forma di una *check list* orientata a indirizzare valutazioni preventive per futuri, ulteriori processi.

Un primo livello di riflessione attiene all'applicabilità. *Molte condizioni di contesto devono essere favorevoli già in partenza:*

- presenza di un quadro legislativo relativo all'edilizia residenziale pubblica quantomeno non ostativo nei confronti di nuove forme di gestione e progettualità;
- adeguatezza del patrimonio residenziale pubblico a essere oggetto di processi di autorecupero, sostenibili dal punto di vista economico, comprendenti categorie di lavori eseguibili senza particolari competenze tecniche, facilmente gestibili fino alla fase finale di assegnazione degli alloggi (in tal senso vanno considerati: lo stato manutentivo degli immobili; le dimensioni e le caratteristiche degli alloggi; lo stato di occupazione e l'eventuale necessità di spostamento di inquilini già presenti; l'assetto proprietario – il processo come quello di AD ARTE risulta difficilmente applicabile in presenza di una quota di proprietari all'interno dello stesso fabbricato).

Non meno importanti risultano la disponibilità e il coinvolgimento degli attori in gioco. *Trattandosi di un percorso che implica un forte investimento da parte di una pluralità di soggetti, il livello effettivo di commitment è un dato fondamentale:*

- propensione a innovare le proprie procedure da parte dei soggetti istituzionali promotori;
- necessità di un'analisi attenta della domanda reale e delle caratteristiche del target di beneficiari, rispetto alle quali tarare l'intero percorso;
- interesse forte da parte dei soggetti co-finanziatori, in primis degli attori pubblici di livello regionale o comunale; stante la scarsa propensione al "rischio di impresa" di gran parte degli istituti di credito, la questione della "bancabilità" permane tra i problemi di più difficile risoluzione, proprio per la scelta alla base di AD ARTE di mantenere l'immobile di proprietà pubblica (in tal senso è utile valutare sin dall'inizio tempistiche e forme di erogazione del co-finanziamento pubblico, tra fondi diretti e garanzie);
- condivisione e "patto di non belligeranza" con il mondo delle imprese (in un periodo di forte crisi del settore dell'edilizia, le iniziative di autorecupero possono anche essere interpretate come operazioni di concorrenza sleale).

La valutazione e la gestione dei rischi costituiscono ulteriori ambiti da trattare con attenzione. È proprio in relazione a questi aspetti che l'accompagnamento delle fasi di implementazione del processo da parte di un gestore sociale appare un ingrediente fondamentale. *Molti sono infatti i fattori che, per la loro variabilità e aleatorietà, possono incidere sulle diverse fasi del processo, provocando situazioni di stallo:*

- fragilità economica dei soci e della tenuta complessiva della cooperativa (in tal senso, soprattutto negli atti regolamentari, vanno inserite clausole atte a garantire eque possibilità e condizioni di turn over e meccanismi di salvaguardia dei soci a fronte di possibili condizioni di morosità);

- imprevisti nella fase di cantiere (solo in parte superabili attraverso attività preventive di formazione);
- emergere di conflittualità tra i soci durante l'intero processo.

Ulteriori – e più generali – riflessioni appaiono però opportune. L'innovazione necessita di tempo e impegno, di prove ed errori, della disponibilità a procedere per affinamenti successivi; ma soprattutto richiede un'analisi critica della possibilità effettiva di generalizzare un percorso sperimentale complesso, per trasformarlo da esperimento in prassi istituzionale. L'impatto e la replicabilità di simili esperienze possono essere del resto valutati solo in riferimento ai caratteri specifici e locali di ogni singolo contesto territoriale (dalla situazione del patrimonio residenziale pubblico, alle procedure amministrative, alle condizioni sociali, demografiche ed economiche della popolazione e della domanda).

Occorre infine essere consapevoli che stiamo comunque parlando di esperienze “di nicchia”, complementari e di alleggerimento rispetto all'offerta di edilizia sovvenzionata che oggi si configura – ancora e sempre più – come un campo di intervento prioritario.

Riferimenti bibliografici

ATER Trieste (2016), *Bilancio sociale 2015*, Grafiche Millo, Trieste, <http://trieste.aterfvg.it/index.php?id=42211>.

de Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare*, Feltrinelli, Milano.

Bricocoli M., Marchigiani E. (2012), “Growing Old in Cities. Council Housing Estates in Trieste as Laboratories for New Perspectives in Urban Planning”, in *European Spatial Research and Policy*, vol. 19, no. 1, pp. 49-64.

Bricocoli M., Sabatinelli S., Savoldi P. (a cura di, 2016), “Innovare le politiche abitative in una città di proprietari”, in *Territorio*, n. 78, pp. 93-147.

De Pieri F., Bonomo B., Caramellino G., Zanfi F. (a cura di, 2013), *Storie di case. Abitare l'Italia del boom*, Donzelli, Roma.

Marchigiani E. (2015a), “Lavorare ancora sulla casa, ma in modo diverso”, in *Urbanistica*, n. 156, pp. 85-93.

Marchigiani E. (2015b), “Navigando controcorrente: pratiche di interazione, per una diversa azione pubblica nello spazio urbano”, in *Città in controllo*, n. 26/27, pp. 152-170.

Tosi A. (2003), *Verso l'edilizia sociale. Le politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell'azione pubblica*, Guerini e Associati, Milano.

Sitografia

AD ARTE. La casa si autorecupera a Trieste,

<http://urbanistica.comune.trieste.it/ediliziaprivata/ad-arte-la-casa-si-autorecupera/>.

LYBRA Società cooperativa sociale onlus,

<http://www.cooperativalybra.it>.

Kallipolis Associazione di promozione sociale,

<http://kallipolis.net>.

Mapping San Siro, *L'autorecupero della casa. Affrontare il problema della qualità degli alloggi attraverso il coinvolgimento degli abitanti*, instant report dell'incontro del 13 dicembre 2014 organizzato nell'ambito del Progetto di ricerca-azione nel quartiere San Siro a Milano, a cura di F. Cognetti, DASTU Politecnico di Milano, www.mappingsansiro.polimi.it/wp-content/uploads/2014/.../Report-Autorecupero.pdf.

Progetto sperimentale di autorecupero promosso dal Comune di Bologna, 2016,

<http://www.comune.bologna.it/casa/servizi/8:1035/3913/>.

Ingegneria Senza Frontiere-Firenze, Esperienze di autorecupero edilizio in Toscana, 2016,

<http://www.isf-firenze.org/progetto-autorecupero/>.

Riconoscimenti

Di AD ARTE sono autori tutti coloro che, internamente agli uffici del Comune e dell'ATER di Trieste, in seno alla cooperativa e al team del gestore sociale, hanno lavorato e continuano a lavorare con convinzione e passione per la sua buona riuscita.

Un ringraziamento particolare va a Ileana Toscano, presidente di Kallipolis, con cui ho condiviso la preparazione di una presentazione di AD ARTE, di cui questo testo è debitore per dati e informazioni di dettaglio.

Ripensare la gestione dell'azione pubblica per i nuovi bisogni abitativi: i casi delle trasformazioni urbane “interrotte”

Nicola Martinelli

Politecnico di Bari
DICAR – Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura
Email: nicola.martinelli@poliba.it

Giovanna Mangialardi

Università del Salento
Dipartimento di Ingegneria dell'Innovazione
Email: giovanna.mangialardi@unisalento.it

Carla Di Biccari

Università del Salento
Dipartimento di Ingegneria dell'Innovazione
Email: carla.dibiccari@unisalento.it

Angelo Corallo

Università del Salento
Dipartimento di Ingegneria dell'Innovazione
Email: angelo.corallo@unisalento.it

Abstract

Ripensare la gestione dell'azione pubblica per i nuovi bisogni abitativi mediante approcci innovativi può generare nuove forme virtuose di integrazione e rigenerazione urbana. Partendo da questo assunto, il presente lavoro intende riflettere criticamente sulle politiche e sulle modalità di intervento attuate in materia di gestione della questione abitativa partendo dall'analisi di due casi specifici di trasformazioni urbane “interrotte”: i progetti di due residenze universitarie, i cui cantieri sono stati interrotti, localizzate a sud-ovest del Comune di Bari, facenti parte di un “Programma Integrato di Riqualificazione e Recupero Urbano” più vasto mirato a promuovere una mixité funzionale e sociale. Il contributo avanza una riflessione complessa sulla possibilità di reinventare tali progetti per le nuove fasce deboli, in linea con le proposte degli enti, grazie ad una gestione integrata del processo con modelli e tecnologie innovative, adottando strategie partecipative ed inclusive degli attori pubblici e privati. Il fine è quello di contribuire metodologicamente alla definizione di un processo di gestione efficiente, che contempli le fasi di manutenzione, con l'obiettivo di incrementare la qualità dello spazio pubblico e della vita dell'individuo, oltre che la sua inclusione nella società, ottimizzando le risorse impiegate e operando azioni di rigenerazione urbana. A sostegno della tesi, particolare attenzione sarà posta all'analisi di buone pratiche internazionali finalizzate ad individuare nuove destinazioni d'uso, nuovi target e modelli di trasformazione urbana.

Parole chiave: social housing, urban renewal, information technology.

1 | Introduzione

Il Contesto che fa da sfondo alle riflessioni del presente contributo al workshop politiche abitative è quello della forte crisi del settore immobiliare avviatasi nel 2008, come parte dalle caratteristiche specifiche della più vasta crisi finanziaria ed economica internazionale, che ha ormai assunto dimensioni sociali e politiche particolarmente preoccupanti nel nostro paese.

Tale fase congiunturale negativa del settore immobiliare si è riflessa immancabilmente sulle politiche abitative nazionali e locali, che hanno registrato un arretramento del soggetto pubblico dalle politiche abitative, lasciando scoperta anche la caratterizzazione sociale di queste, che secondo alcuni analisti si era persa come emergenza nazionale e come dibattito a cominciare dagli anni Novanta (Caudo, 2011).

A ben vedere, vi sono oggi alcune possibilità per tentare di competere con questi problemi che condizionano una normale evoluzione delle politiche pubbliche per l'abitazione sociale. È d'obbligo il richiamo, se ancora ve ne fosse bisogno, al perseguimento di forme d'integrazione di diversi livelli istituzionali per questo tipo di politiche pubbliche, non potendosi più affidare alla semplice filiera

decisionale e progettuale, che ha caratterizzato per quasi un secolo l'intervento statale sull'edilizia residenziale pubblica, si potrebbe dire un ulteriore campo di lavoro che ci mostra che "Il Novecento è davvero finito" (Bianchetti 2011). Al contempo, emergono sperimentazioni di grande interesse a livello internazionale orientate a rendere più complessa la dimensione del progetto dell'abitare contemporaneo, per superare rigidità normative incapaci a governare la complessità delle mutazioni territoriali e sociali in corso e allo stesso tempo nel tentativo di poter dare risposta, più che ad un fabbisogno abitativo, ancorché forte in alcune aree del paese, alle domande che si esprimono nelle diverse forme in cui prende corpo l'abitare (Caudo 2008, Aureli et al. 2013) che si presenta sempre più come integrato a nuove forme di lavoro e di solidarietà.

Le vicende di alcuni "Paesaggi Interrotti" (Clementi 2012) narrate in queste note, d'altra parte, ci pongono davanti alla necessità di declinare il *Diritto alla Città* (Lefebvre 1968 Harvey 2010) in alcune sue articolazioni fondamentali quali appunto il *Diritto alla Casa* e, negli specifici casi di studio di alcune residenze universitarie baresi, il *Diritto allo Studio*, ad evitare che gli studenti diventino anch'essi una categoria di espulsi sotto la pressione della crisi economica e sociale (Martinelli 2015).

Ma la sfida di nuove politiche abitative e di tutela del Diritto alla Casa, una tra le più rilevanti della contemporaneità, ci mostra l'esigenza improcrastinabile di un cambiamento di paradigma in una fase delle politiche abitative che, presentandosi con forti caratteri di transizione, ci offre ampie opportunità di sperimentazione. Basti pensare ad alcune esperienze internazionali tanto diverse tra loro quanto capaci di simboleggiare questo cambiamento di approccio al problema, come la Piattaforma lanciata dall'Istituto di statistica canadese *Statcan* per la costruzione di quadri di conoscenza aperti e partecipativi in forma sperimentale nelle città di Ottawa e Gatineau che, sfruttando la Piattaforma Open Street Map, consente alle comunità di creare dal basso un sistema informativo sul patrimonio immobiliare con relativi attributi e gradi di trasformabilità. Mentre sul tema dei nuovi modelli dell'abitare per nuove forme di relazione *Living/Working* (2017) di grande interesse appaiono le sperimentazioni dello studio Dogma applicate al territorio della dispersione insediativa delle Fiandre o nel dominio complesso dell'*affordable housing* inglese¹, e ancora la possibilità di creare link virtuosi tra competenze, necessità e ricerca di risorse finanziarie pubbliche e private, sperimentate dal volontariato multidisciplinare del *Neighborhood Design Center* di Baltimora per la promozione delle politiche abitative e infrastrutturali destinate ai suoi *slums*.

Alcuni dei contenuti di queste vertenze nazionali e internazionali sulla casa sociale emergono nella narrazione dei casi di studio presentati in queste note: "opere interrotte" facenti parte di un intervento di housing universitario salutato come un intervento di successo delle politiche di Rigenerazione Urbana avviate nello scorso decennio dalla Regione Puglia per il raggiungimento dell'obiettivo di *mixité sociale*. A partire da queste sperimentazioni "interrotte" per un disallineamento tra politiche abitative e politiche per il Diritto allo Studio, nel nuovo quadro di incertezze delle politiche pubbliche sotto gli effetti sismici della crisi globale, la proposta è quella di rintracciare modelli sostenuti dagli strumenti dell'ICT che possano contribuire a meglio formulare strategie rispondenti alle nuove esigenze abitative e che predispongano processi chiari di gestione pubblico-privata e di coinvolgimento attivo della comunità.

Con l'obiettivo futuro di incrementare la qualità della vita dell'individuo e la sua inclusione nella società, il contributo intende contribuire metodologicamente a reinventare il processo, ottimizzando le risorse impiegate, e operando azioni di rigenerazione urbana che generino benefici sia per la comunità che per il privato.

2 | Trasformazioni urbane interrotte: i casi delle residenze universitarie a Bari

La possibilità di disporre di alloggi di qualità rappresenta una necessità alla base del welfare state, sia che si tratti di edilizia residenziale pubblica, convenzionata o sovvenzionata, sia che si tratti di residenze per studenti, rientranti a piano titolo nel "Diritto allo Studio" inteso anche come "Diritto alla Città" (Martinelli 2015). Diritti riconosciuti ormai dalle Agende Politiche che contribuiscono alla qualità della vita dell'individuo e alla sua inclusione nella società, che però negli ultimi anni risentono di repentini cambiamenti e diversificazione di utenza, evidenziando una tendenza all'incremento della povertà abitativa, non assorbita dallo sviluppo economico ma inasprita dalla crisi economico-finanziaria e ormai sociale, avviatasi nel 2008. Tale transizione, definita da alcuni *come passaggio dall'edilizia residenziale pubblica all'edilizia sociale* (Lodi Rizzini, 2013) ne ristabilisce aspetti innovativi, tra cui "la tipologia di bisogno" diversificato, "l'innovazione di policy" con l'introduzione di nuovi modelli di governance pubblico-privato

¹ 15 Biennale Architettura Venezia, 2016.

e infine la definizione di nuovi “target dei beneficiari” che includano “l’area grigia” di outsiders provenienti dal ceto medio impoverito.

In questo contesto nazionale, qui sinteticamente descritto, può inquadarsi la vicenda urbanistica di due progetti di residenze universitarie (il primo ad iniziativa pubblica e il secondo ad iniziativa privata) localizzate nel quadrante sud-ovest del territorio comunale di Bari nel quartiere Mungivacca, II Municipio di Bari, facenti parte di un “Programma Integrato di Riqualificazione e Recupero Urbano del comprensorio di Mungivacca”² più vasto mirato a promuovere una mixité funzionale e sociale, i cui cantieri sono stati interrotti. I casi di studio scelti di trasformazioni urbane “interrotte” sono due esempi che forniscono tutti i requisiti per affrontare la riflessione nel suo complesso: a partire dalla mancata gestione chiara e programmata che ha portato all’abbandono dei cantieri, fino alle possibilità di ripensare i progetti per rispondere ai nuovi bisogni abitativi (Figura 1).

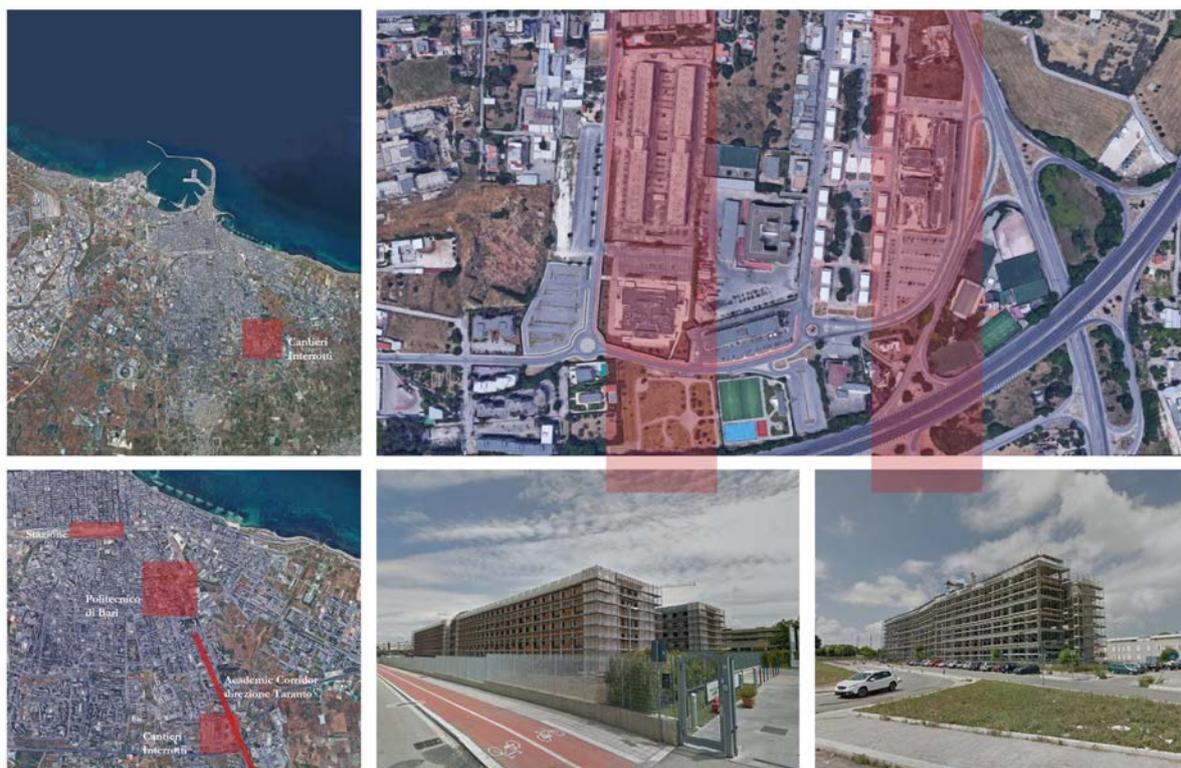


Figura 2 | “Trasformazioni Urbane Interrotte” delle Residenze Universitarie presso il quartiere Mungivacca, Bari.
Fonte: rielaborazione degli autori delle immagini satellitari da Google Maps (consultato ad Aprile 2017).

Il Progetto Generale iniziale era indirizzato proprio a rafforzare la vocazione studentesca invocata e sancita dall’Amministrazione Comunale per il quartiere mediante una rigenerazione integrata grazie all’utilizzazione organica delle aree disponibili destinate a servizi, a verde e ad attrezzature universitarie, per la creazione di un unico sistema di strutture per il tempo libero e per gli scambi sociali. Quest’ultimo è oggi riconosciuto tra gli interventi più riusciti in città negli ultimi anni. Gli interventi si inserivano peraltro in una stagione importante di impulso al tema della Rigenerazione Urbana in Puglia³.

Ma qualcosa nel processo non ha funzionato. Il primo caso è il cantiere aperto nel 2011 (Figura 2) confinante con il complesso della vecchia Borgata Operai di Mungivacca, che prevedeva la realizzazione di un articolato complesso edilizio, destinato ad accogliere 100 alloggi per studenti con *facilities* universitarie. Il Progetto avviato circa venti anni fa, promosso dall’allora Iacp (oggi ARCA⁴), partiva sotto i migliori auspici e prevedeva la realizzazione di cinque distinti corpi di fabbrica principali, per un totale di 100

² Approvato dal Consiglio Comunale di Bari con delibera n. 150 del 28/05/1998.

³ La Regione Puglia ha avviato nell’ultimo decennio un processo di rinnovamento sostanziale del sistema di pianificazione regionale mediante la revisione del relativo impianto normativo con l’obiettivo di costruire scenari coerenti e condivisi di tutela e sviluppo del territorio che consentano di delineare strategie di riqualificazione delle risorse sociali ed ambientali (tra cui i PIRP, 2005-2006, finalizzati alla rigenerazione delle Periferie Urbane ((di 76 proposte ben 31 programmi finanziati)); e le Norme per la Rigenerazione Urbana - L. R. n. 21 del 2008).

⁴ Agenzia Regionale per la Casa e l’Abitare.

alloggi di E.R.P.⁵ da destinare a studenti dell'Università e del Politecnico di Bari, e il ripensamento degli spazi pubblici aperti per la creazione di una nuova qualità urbana⁶.



Figura 2 | Progetto Residenza Universitaria per complessivi n.100 alloggi di E.R.P. da destinare a studenti dell'Università e del Politecnico di Bari, Bari.

Fonte: <http://www.arcapugliacentrale.gov.it/a-p-c/patrimonio-immobiliare/progetti-e-interventi/1-nuove-costruzioni/3-mungivacca> (consultato ad Aprile 2017).

I lavori sarebbero dovuti terminare a settembre 2012, ma a seguito di numerosi imprevisti in fase di esecuzione si sono prolungati a causa del “permanere di oggettivi ostacoli per una ordinata e celere esecuzione” delle opere. Il cantiere ormai bloccato dal 2015 muove l'ARCA Puglia Centrale, a metà 2016, a richiedere conferma all'ADISU⁷ dell'effettivo fabbisogno per i circa 300 posti letto per studenti universitari fuori sede; conferma che verrà smentita dall'ADISU a fine settembre del 2016, a causa della “dichiarata” completa copertura dall'offerta attuale della domanda di posti letto da parte degli studenti fuori sede.

Il secondo cantiere interrotto riguarda sempre un grosso intervento di housing universitario per ben 750 alloggi, 1.378 posti letto⁸, con annessi piscina, palestre ed una mensa, a pochi metri da un cinema multisala. Oltre alle residenze per gli studenti fuori sede, i due atenei baresi⁹ che avrebbero gestito in regime di *outsourcing* la struttura, prevedevano aree da destinare ai laboratori, alle sedi degli spin off universitari nonché alle sedi degli ILO¹⁰, per un potenziamento della *Third Mission* universitaria verso il mondo produttivo locale costituito dai nuovi e vecchi Distretti Produttivi Regionali¹¹. La struttura privata (di proprietà dell'impresa DEBAR), sarebbe dovuta essere acquisita da Università e Politecnico grazie ad un finanziamento CIPE¹² di circa 80.000 milioni di euro. Un altro grande intervento di housing universitario, che per dimensioni e complessità avrebbe contribuito a soddisfare la forte domanda di alloggi per studenti fuori sede dei due atenei baresi. Ma il cambio di strategie del governo centrale, forti resistenze dello stesso MIUR per un'acquisizione della struttura sul mercato che non avrebbe rispettato le regole della concorrenza dettate dalla U.E., porta al mancato finanziamento necessario per tal acquisizione dell'opera, con conseguente ulteriore abbandono dell'opera e al contempo vanificando l'ipotizzata formazione di una sorta di *Academic Corridor* (Wivel & Perry2013) strutturato sul tema di vecchie e nuove residenze universitarie, in questo quadrante urbano (Martinelli et al., 2016) disposto lungo l'asse strategico Bari – Taranto.

⁵ Edilizia Residenziale Pubblica.

⁶ Per la realizzazione dell'opera è stato previsto un finanziamento di € 7.000.000,00 di cui € 5.081.490,97 è l'importo per i lavori a base d'asta (Ditta esecutrice: AEDES AURORA s.p.a. da Bari).

⁷ Agenzia Regionale per il Diritto allo Studio Universitario Puglia.

⁸ Dei 1.378 posti letto il 10% in stanze singole ed il 5% riservato a disabili.

⁹ Università e Politecnico.

¹⁰ *Industrial Liaison Office*.

¹¹ La Regione Puglia ha ridisegnato il futuro economico del proprio territorio, promuovendo con forza la politica dei distretti, tra cui: Aerospaziale Pugliese, Edilizia Sostenibile Pugliese, Nuova Energia, Puglia Creativa, Pesca e Acquicoltura Pugliese, etc.

¹² Secondo quanto era stato espressamente previsto e promesso dall'allora Ministro per il Mezzogiorno Raffaele Fitto.

Quelli appena descritti rappresentano due esempi importanti di cantieri interrotti la cui “gestione” pubblica e/o privata ha rallentato il processo fino a giungere all’interruzione dei cantieri¹³. Tempi così lunghi di cantiere hanno prodotto disallineamento tra la domanda e l’offerta con conseguenti cambiamenti di rotta sostanziali delle politiche universitarie per il Diritto allo Studio, a discendere dal governo centrale a quello locale, ma anche disallineamento con le politiche di Rigenerazione Urbana pur messe in campo dalla Regione Puglia. Simili processi necessitano di feedback strategici e progettuali, del tutto assenti, invece, nei nostri contesti istituzionali.

A tal proposito gli enti preposti, tra cui Regione Puglia, ARCA Puglia Centrale, SUNIA e Comune di Bari, sono in questi mesi costrette a vagliare la possibilità di ripensare tali studentati¹⁴ mutandone la destinazione originaria, il target a cui indirizzare le abitazioni sociali, proprio in risposta alle nuove esigenze abitative di cui sopra, destinando gli appartamenti alle nuove fasce deboli, ossia giovani coppie, genitori separati, anziani, immigrati.

Emerge dunque la necessità di cambiare rotta facendo di un punto di debolezza un’opportunità per il territorio, ragionando sull’integrazione dei nuovi bisogni, dei nuovi target, e sul coinvolgimento dei diversi attori pubblici e privati che in maniera inclusiva abbiamo parte attiva nel processo, dalle fasi iniziali di progettazione fino alla gestione della struttura. Si avanza qui l’ipotesi che questa alternativa sia oggi resa possibile dal ricorso a nuovi modelli o nuove infrastrutture tecnologiche, come dimostrato dai casi di eccellenza riportati nel paragrafo successivo.

3 | Social Housing: Buone Pratiche Nazionali e Internazionali di Riconversione e Gestione

A sostegno della necessità di cambiamento si ritiene strategico l’approfondimento di buone pratiche sui casi dell’*adaptive reuse*, sui modelli dell’abitare collettivo non tradizionali, sui servizi associati e la loro diversa gestione degli spazi che coinvolge utenti e li responsabilizza sin dalla progettazione. In questi casi il valore della progettazione viene massimizzato dalla gestione temporale e multilivello degli attori parallela alla gestione degli spazi. Inoltre, la fattibilità e la sostenibilità degli interventi sono costantemente monitorate.

L’*adaptive reuse* è descritto in Tan, Y., Shen, L., & Langston, C., 2015, come un metodo efficace nel recupero del tessuto urbano che lascia intatti impianto e struttura essenziale dell’edificio e ne cambia la destinazione d’uso, piuttosto che optare per la demolizione o la decostruzione. Questa pratica pone delle sfide difficili ai progettisti, dal punto di vista del rispetto della normativa del numero degli attori coinvolti e dal punto di vista della sostenibilità in tutti i suoi aspetti (economico, ambientale, sociale).

L’*adaptive reuse* di edifici nati per ospitare uffici verso la destinazione d’uso residenziale è un tema comune degli ultimi anni soprattutto in seguito all’abbondanza di edifici uso ufficio vuoti (Remøy, H. et al., 2014) (Mohamed, N., et al., 2016) o degli edifici industriali (Tan, Y., et al., 2015)¹⁵.

Allo stesso tempo, in risposta alle veloci mutazioni dei requisiti dell’abitare e alla necessità di far coincidere i bisogni con gli spazi a disposizione, sono nati modelli e pratiche diversi dal tradizionale, sia per la gestione degli spazi che per il ruolo della comunità che li vive.

Berizzi, C e Olivadese R. (2016) confrontano buoni esempi di riuso in residenziale italiani e internazionali: Ex Tobler a Torino, Le Murate a Firenze, Torre Galfa a Milano come esempi italiani e Stena Office a L’Aia, Jobsveem a Rotterdam, Torre Bois Le Pretre a Parigi, gli internazionali. Gli autori sottolineano come il rispetto del regolamento edilizio sia stata la sfida maggiore per i progetti italiani e la barriera all’importazione dei modelli internazionali nel contesto italiano.

Fra gli interventi citati come best practice ricordiamo la riqualificazione della torre Bois le Prêtre, Parigi, edificio di edilizia sociale con 100 appartamenti nato nel 1962 secondo gli standard dell’epoca aveva acquisito il soprannome di ‘Alcatraz’ quando aveva iniziato a subire l’incuria e l’abbandono. Il progetto di rinnovo ha visto la collaborazione con i residenti ed è stato concluso a metà del prezzo calcolato per la demolizione. I tagli degli appartamenti sono stati differenziati per adeguarsi a famiglie di varie dimensioni, è stato aumentato il comfort e gli spazi giorno e allo stesso tempo ridotti i consumi energetici (dezeen.de 2013).

¹³ Nel primo caso dovuto a mancanze progettuali oltre che cambiamenti in corso d’opera delle condizioni al contorno, nel secondo caso causate soprattutto alla mancanza di celerità ed ottimizzazione del processo di finanziamento.

¹⁴ Tale progetto per ora riguarda in particolare il primo caso descritto, essendo una proprietà dell’ARCA, dove le stanze per studenti da 30 mq andranno riorganizzati in residenze da 60 mq, i cui affitti potrebbero essere a canone calmierato e concordato.

¹⁵ Meno approfondito è il dialogo sull’*adaptive reuse* di edifici nati con altre destinazioni d’uso.

In Berizzi, C., Marino, S.D., Olivadese R. (2015) le best practice analizzate sono quelle specifiche di social housing innovativo realizzate all'estero. Anche in questo caso gli autori concludono la non importabilità delle soluzioni in Italia se non a scapito della qualità del progetto.

Un esempio significativo con lo sguardo al caso studio di Bari sembra essere l'Housing Cooperative Hegianwandweg Zürich, 2003 di EM2N. Sviluppato da un'associazione per l'housing cooperativo su un terreno di proprietà comunale, il progetto ha un forte carattere di comunità ed i layout degli appartamenti sono flessibili e pensati per potersi adattare alle esigenze degli inquilini¹⁶. Altro esempio vicino alla realtà barese è il riuso adattivo della scuola Südstadtschule di Hannover 2010-2012 a cura di Mosaik architekt (Marlow, K. Et al., 2016). Costruita nel 1962, la scuola fu acquistata dal Baugruppe Südstadtschule nel 2009. La maggior parte dei proprietari ha contribuito fin dall'inizio del progetto e nella fase iniziale del processo di pianificazione con le proprie esigenze abitative. Una sfida particolare era la planimetria nell'ex palestra, in cui sono stati inseriti 4 appartamenti. Inoltre, sono stati aggiunti spazi per consentire l'uso residenziale, impianti e finiture per il risparmio energetico. Il giardino è diventato il centro per eventi della comunità degli abitanti che gestisce anche uno spazio interno come biblioteca per bambini.

Il *cobousing*¹⁷ è un modello abitativo che ha un suo seguito anche in Italia, come dimostra il numero crescente di cooperative che se ne interessano. Sono composti, in genere, da 20/40 unità abitative (famiglie e single), che si sono scelti ed hanno deciso di vivere come una "comunità di vicinato", con spazi privati (la singola abitazione) e spazi comuni (i servizi condivisi). La progettazione è partecipata, sia delle strutture edilizie (concepita per facilitare i contatti e le relazioni sociali) che della comunità: cosa e come condividere, come gestire i servizi e gli spazi comuni. Le strutture edilizie (riconversioni o nuove edificazioni) sono improntate alla sostenibilità ambientale ed alla bio-edilizia.

Il quartiere Vauban di Friburgo è un modello esemplare di *cobousing*. L'area ospitava una caserma dell'esercito francese. L'associazione di cittadini Forum Vauban e.V (con status di NGO) partecipò al bando per coordinare il processo partecipativo di progettazione e costruzione e assunse lo stato di rappresentante legale del complesso dal comune di Friburgo nel 1995. Punto di forza del progetto è il coinvolgimento delle persone che sarebbero stati gli abitanti del distretto e l'integrazione di attori economici, politici, sociali e legali, partendo dal basso fino al livello amministrativo della città.

In questo contesto il progetto di riuso diventa complesso, dovendo articolarsi su più livelli e lavorare con molteplici attori. Gli strumenti tecnologici più moderni possono supportare questo tipo di processi e renderli più efficaci, abilitando il supporto alle decisioni, il confronto dei costi e la gestione dei requisiti espressi da più attori.



Figura 3 | Quartiere Vauban a sinistra - Fonte: <http://vauban.de/>.

Il Riuso adattivo della Scuola Südstadtschule di Hannover a destra – Fonte: <https://www.bak.de/berufspraxis/energie-und-ressourceneffizientes-bauen/initiative-besser-mit-architekten/160210-best-practice-02-mosaik.pdf>.

4 | Modelli Innovativi e Integrati per ripensare la gestione dell'azione pubblica

A seguito delle analisi delle criticità dei casi presentati e delle possibilità offerte dalla presentazione di numerose e diversificate buone pratiche a sostegno del processo di trasformazione/rinnovamento di "cantieri interrotti", si propone di seguito una forma sperimentale di integrazione dell'azione pubblico-privata per le nuove fasce deboli, adottando strategie partecipative ed inclusive, utilizzando le tecnologie

¹⁶ Il progetto prevede servizi comunitari quali: asilo, uffici, stanze hobby, atelier per artisti, spazi comuni e lavanderie.

¹⁷ Il termine co-abitare indica una stile di vita che combina l'autonomia dell'abitazione privata con i vantaggi di servizi, risorse e spazi condivisi quali: micronidi, laboratori per il fai-da-te, auto in comune, palestre, stanze per gli ospiti, orti e giardini, ecc..

BIM¹⁸, come sostegno a programmazioni più coerenti delle politiche pubbliche abitative, in linea con le proposte delle istituzioni locali. In dettaglio, la metodologia è basata sull'utilizzo di una Piattaforma Tecnologica *BIM-based* per la gestione integrata dell'intero processo di riconversione della residenza per studenti in alloggi di housing, o comunque per riconvertire lo stock edilizio inutilizzato, procedendo con la digitalizzazione della struttura, secondo un modello informativo¹⁹ tridimensionale che permetta la definizione degli spazi secondo le esigenze tecnico-funzionali, garantendo l'archiviazione di tutte le informazioni necessarie e abilitando la partecipazione grazie alla forte capacità comunicativa del modello 3D tramite sistemi di feedback. Ciò consentirà il coinvolgimento di tutti gli attori pubblico—privati al processo di riconversione/gestione, grazie alla raccolta e gestione dei requisiti, alla digitalizzazione e tracciabilità di tutte le sue fasi, nella convinzione che possano esservi molteplici benefici, tra cui: la capacità di rendere interoperabile il processo tra gli attori coinvolti (ente gestore/i, P.A., amministratori, associazioni, residenti, ecc.) e le tecnologie utilizzate, la capacità di rendere trasparente ogni azione e ogni investimento economico, il rispetto dei tempi e la possibilità di identificare i “colli di bottiglia” del processo in modo chiaro e univocamente definito, archiviazione delle informazioni e facilitazione delle fasi di manutenzione

L'utilizzo di approcci BIM diviene dunque il nodo cruciale su cui applicare una soluzione metodologica, in chiave fortemente inclusiva e partecipata, le cui fasi operative per la riconversione di un “cantiere interrotto” sono così definite (Figura 4):

1. Definizione del target di utenza sulla base di analisi socio-economiche, trend locali e manifestazioni di interesse;
2. definizione dei costi di intervento sulla base della definizione delle caratteristiche del contesto di riferimento, individuazione delle caratteristiche specifiche del target individuato, individuazione dei bisogni e dei servizi necessari, individuazione delle tecnologie necessarie;
3. definizione del modello economico per la sostenibilità del processo, per i costi da sostenere dall'utenza finale e dall'utente gestore, con simulazioni su differenti casi di affitto, acquisto, etc.

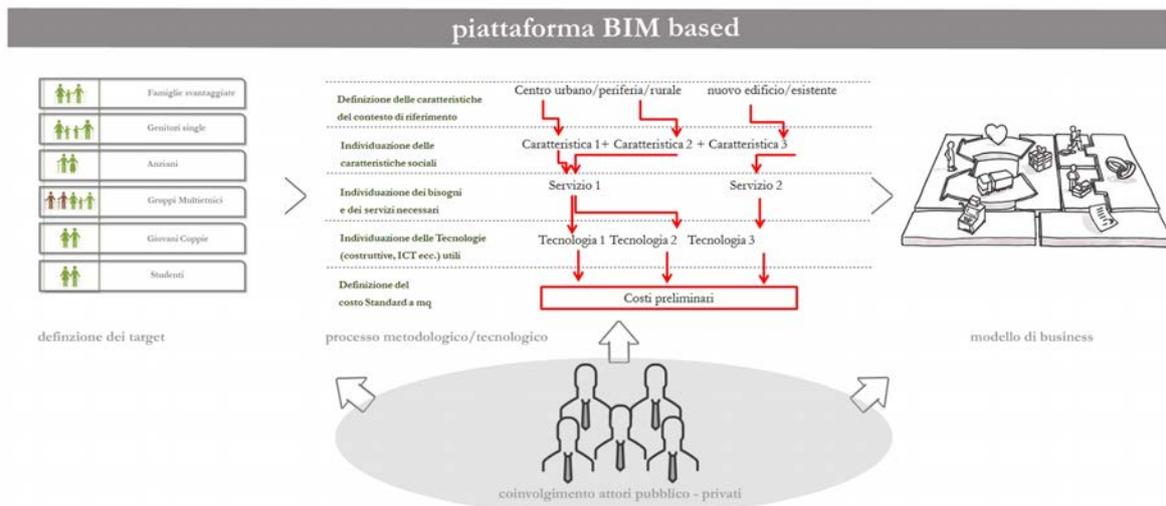


Figura 4 | Soluzione metodologica per il riutilizzo di patrimonio pubblico/privato come risposta ai nuovi fabbisogni abitativi.
Fonte: elaborazione degli autori.

5 | Conclusioni

Immaginare un sistema integrato che possa rispondere contestualmente alle nuove esigenze abitative e alla riqualificazione di porzioni di città caratterizzate dall'abbandono o, nel caso specifico qui presentato, da “cantieri interrotti” rappresenta una strategia possibile supportata da una infrastruttura tecnologica innovativa con sue procedure di implementazione ormai consolidate. Tale metodo di lavoro potrebbe confrontarsi con le sfide imposte dall'emersione dei nuovi modelli abitativi, di cui si è ampiamente parlato,

¹⁸ Il BIM, Building Information Modeling, è un approccio per l'ottimizzazione dell'intero ciclo di vita di un'opera a partire dalla pianificazione, fino alla realizzazione e gestione, grazie all'utilizzo di tecnologie che abilitano la definizione di un modello parametrico informativo 3D, l'interoperabilità tra gli attori e la digitalizzazione dei processi con riduzione di tempi e costi.

¹⁹ Essendo un modello informativo, sarà possibile immagazzinare al suo interno tutte le informazioni legate alla gestione e alla manutenzione degli spazi pubblici quanto quelli a privati.

legati alla capacità di rispondere a nuove domande dell'abitare, che è oramai un dato di fatto del mutamento della stratificazione sociale, delle strutture familiari, del sistema sociale, economico e produttivo. Rispondere a tale esigenza attraverso la partecipazione e collaborazione di istituzioni, soggetti privati e non profit, svolgendo una funzione di interesse generale volta a promuovere la coesione sociale sul territorio, è una delle priorità oltre che un'opportunità di riqualificazione. Nuovi modelli di *governance* bottom up sono contemplati, dove attori pubblici, privati, fornitori non specializzati, soggetti del Terzo Settore si costituiscono in network e hanno come obiettivo comune l'housing, servizi sociali e la qualità dell'abitare. Tale cambio di paradigma non può che riflettersi anche sul piano della improcrastinabile innovazione tecnologica e di digitalizzazione delle P.A.. È dunque fondamentale mettere in circolo iniziative e buone pratiche in questa direzione al fine di proporre una politica innovativa di rigenerazione del sistema "complesso" urbano che efficienti il processo e focalizzi l'attenzione sulla gestione integrata e sulla manutenzione sia degli spazi privati tanto quanto gli spazi collettivi.

Attribuzioni

Il contributo è frutto di un lavoro condiviso. In dettaglio è da attribuire a Nicola Martinelli la redazione dei paragrafi § 1, 5; a Giovanna Mangialardi la redazione dei paragrafi § 2, 4, 5; a Carla di Biccari la redazione dei paragrafi § 3, 4; e a Angelo Corallo la redazione del paragrafo § 4.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (eds) (2016), *Home Economics - Padiglione U.K.*, in Aravena A. *Reporting from the front Catalogo della 15 Mostra Internazionale di Architettura della Biennale di Venezia*, Marsilio, Venezia.
- Aureli P.V., Mastrigli G., Steele B., (2013), *Dogma: 11 Projects*, Architectural Association Publications, N.Y.
- Bianchetti C. (2011), *Il Novecento è davvero finito*, Donzelli, Roma, p.84-86.
- Berizzi, C., Marino, S.D., Olivadese R. (2015) L'incompatibilità tra l'innovazione dei modelli abitativi e il sistema normativo italiano. Le proposte e gli esiti della ricerca Habito. Atti di convegno pp 364-375 Abitare insieme/living together Napoli 1-2 ottobre 2015.
- Berizzi C., Olivadese R. (2016) The Reuse Into Housing In Italy: Comparison Between Italian And International Cases For The Innovation Of Housing Models Atti del convegno: REUSO 2016_PAVIA .IV Convegno Internazionale sulla documentazione, conservazione e recupero del patrimonio architettonico e sulla tutela paesaggistica.
- Caudo G. (2008), "La nuova questione abitativa: dalla casa all'abitare" in AA.VV, *L'Italia cerca casa. Progetti per abitare la città*, Electa Napoli, p. 40-47.
- Caudo G. (2011), "L'edilizia sociale come strumento di pianificazione del territorio" In *Contesti*, vol. 1-2, 2011. p. 48-57.
- Caudo G. (2012), "Povera Casa" in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 105/2012, Franco Angeli, p. 121-128.
- Clementi A. (2012) (a cura di), *Paesaggi Interrotti*, Donzelli, Roma p. 3-23.
- Harvey D., 2010, "Il diritto alla città" in *Lettera Internazionale n.103*, pp. 51-56.
- Lefebvre H., 1968, *Il diritto alla città*, Marsilio, Venezia.
- Lodi Rizzini, C. (a cura di) (2013), *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*. Maino F. e Ferrera M., Primo rapporto sul secondo welfare in Italia.
- Marlow K. (MOSAİK Architekten BDA, Hannover) e Balkowski, J. (Trinity Consulting, Uetze)(2016): 'Baugruppe Südstadt Schule – Umnutzung der denkmalgeschützten ehemaligen Sehbehindertenschule zu einem Wohnprojekt (2010-2012)' in Fachtagung KfW-Förderprogramme für Architekten und Planer“ Architektenkammer Niedersachsen, Hannover 10.02.2016.
- Martinelli N. (2015) "Diritto allo Studio e Diritto di Cittadinanza nel rapporto università-città" in *Territorio* 73/2015, pp.94-99.
- Martinelli, N., Mangialardi, G., Simone, M. (2016) La lenta integrazione del sistema universitario nell'area metropolitana di Bari, Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2016 Rapporto sulle città 2016 LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE.
- Mohamed, N., & Alauddin, K. (2016). The Criteria For Decision Making In Adaptive Reuse Towards Sustainable Development. In MATEC Web of Conferences (Vol. 66, p. 00092). EDP Sciences.
- Palvarini, P. (2006). Il concetto di povertà abitativa: rassegna in tre definizioni. Working Paper, Dottorato in Studi europei urbani e locali, Università di Milano-Bicocca.

Remøy, H. and van der Voordt, T. (2014) Adaptive reuse of office buildings into housing: opportunities and risks.

Building Research & Information Vol. 42, Iss. 3, 2014.

Tan, Y., Shen, L., & Langston, C. (2015, April). A Quantitative Approach for Identifying Adaptive Reuse Option for Industrial Buildings. In Proceedings of the 19th International Symposium on Advancement of Construction Management and Real Estate (p. 495). Springer.

Tattara M. (2017), *Living/Working*, lecture presso il Dottorato XXXI ciclo del Dipartimento Dicar del Politecnico di Bari, 18 maggio 2017.

Wiewel W., Perry D., (2013) Da enclave ad “Anchor istituzione”: sviluppo economico, città e università in USA” in Martinelli N., Savino M. (a cura di) *L’Università italiana tra città e territorio nel XXI secolo - Parte Seconda* in *Urbanistica* 150/151.

Sitografia

ARCA Puglia Centrale, consultabile al link:

<http://www.arcapugliacentrale.gov.it/a-p-c/patrimonio-immobiliare/progetti-e-interventi/1-nuove-costruzioni/3-mungivacca>.

la Repubblica.it, Archivio “Le case per studenti in totale abbandono a Mungivacca l’housing sociale”, Silvia Dipinto, 06 aprile 2017, consultabile al link:

<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2017/04/06/le-case-per-studenti-in-totale-abbandono-socialeBari04.html>.

La Gazzetta del Mezzogiorno.it, “Appartamenti per studenti in realizzazione a Bari gestiti dal costruttore” Luca Barile, 06 novembre 2012, consultabile al link:

<http://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/home/409870/appartamenti-per-studenti-in-realizzazione-a-bari-gestiti-dal-costruttore.html>.

Dezeen.de “Tour Bois-le-Prêtre by Frédéric Druot, Anne Lacaton and Jean-Philippe Vassal” Amy Frearson, 13 Aprile 2013, consultabile al link:

<https://www.dezeen.com/2013/04/16/tour-bois-le-pretre-by-frederic-druot-anne-lacaton-and-jean-philippe-vassal>.

<https://www.bak.de/berufspraxis/energie-und-ressourceneffizientes-bauen/initiative-besser-mit-architekten/160210-best-practice-02-mosaik.pdf>.

E-Co-Abitare Progetti di Co-housing sostenibile. Associazione Ecoabitare, marzo 2008, consultabile al link:

<http://ecohousing-roma.wikidot.com>.

Vauban.de pagina web ufficiale del distretto Vauban. Andreas Delleske, aggiornato a Febbraio 2017 consultabile al link:

<http://www.vauban.de>.

Peripheral Madrid: new ways of thinking about planning with public participation, and beyond the plans

Alona Martinez Perez

Plymouth University
Architecture, (Plymouth University Architecture Department)
Email: alonalisa@yahoo.es

Abstract

This paper focuses in the periphery of Madrid, the biggest construction site in Europe with nine Urban Action Plans of growth in the outskirts of the city. This paper focuses in the scale of the peripheral growth and the absolute lack of public action in both the design and participation of citizens in creating these spaces. The paper focuses in two areas in the North of the city San Chinarro and Las Tablas.

The process of looking at Madrid as a case study is an interesting one: no other European city has seen so much construction into its periphery in recent years (es: Cantis, 2009: 243): «Madrid, the second largest city of Europe in population and the third largest built-up urban area in the European Community, is undergoing a vertiginous process of change, in which global realities are being evolved and transformed, creating new necessities which require debate, decision and action. [...] A new scene of urban changes is adding a new dimension to the city, from the large-scale infrastructural projects such as the M-30, the Metro-sur transport network, or the regulation of the riverbank Manzanares, through the future operations».

As Professor Michael Neuman writes summarising these plans and the processes behind the plans (es: Neuman, 2010: 2): «Every 20 years or so since 1920 Madrid has undergone a city planning cycle in which a plan was prepared, adopted by law, and implemented by a new institution. This preparation-adoption-institutionalization sequence, the planning institutions structures, and technical-political processes have persisted».

This paper argues that the spaces created in these peripheral areas, are totally designed based on a plan cycle and when you look at them they hardly take into account public participation or public action. As the first figure shows, the most typical patterns found are a landscape full of generic blocks, and a landscape which is both rural and urban. As I walked through these areas taking hundreds of photographs, the critical question was the necessary incorporation of public action into these urban processes in order to both critically assess the urban landscape produced in recent years, but also the need for this participation from citizens to create better public and urban spaces in our future cities.

Keywords: periphery, urban project, public participation.

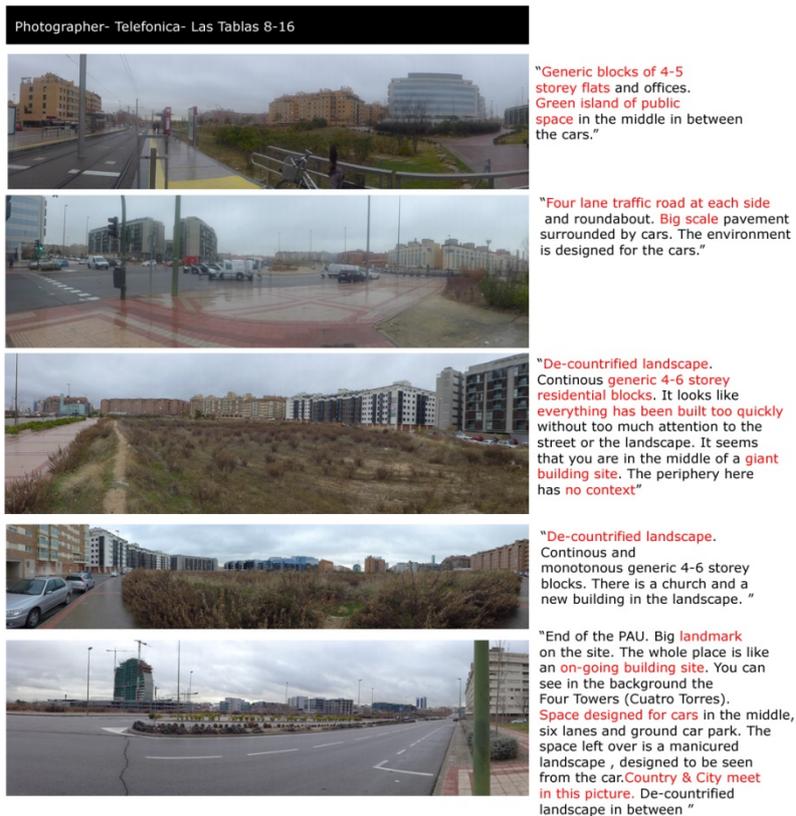


Figure 1 | This image shows the second stage of the walk I undertook in the areas (stages 8-16) from a photographer's perspective. The notes to the right are my own thoughts of the itinerary and what I saw and found. Highlighted in red are the most important characteristics and patterns that I found while I walked. Image source: Alona Martinez Perez.

Introducing Madrid's Northern peripheries

The understanding of the European periphery, particularly in Madrid (that has seen unprecedented urban growth in recent years) is a critical question today as Stefano Boeri writes (es: Boeri, 2011: 29-30): «Today 60% of the European urban population lives outside the limits of the city that was built and consolidated by the end of the second-half of the last century». The people no longer live in the centre of the city. Questions emerge in this kind of landscapes where, you can see miles and miles of almost identical blocks that are both the result of a booming economy in Spain, and the result of urban speculation. I spent almost six years studying the peripheries of Madrid as a Phd student. During that time I walked many of these areas doing fieldwork, and hardly found any residents enjoying their lives in these new city extensions.

The case of Madrid is an interesting one, it was clearly planned, in the form of what is called PAU's (Plan de Accion Urbana) which would be translated in English as Urban Actions Plans for the areas of growth. Someone would think that with the pressure for housing, and the need of affordable land and with such careful planning these plans would be of outstanding architectural quality. By this as an architect I mean the opportunity to offer people decent housing to raise their families, go to work, or take their children to school. The kind of spaces that appear in terms of public areas, are vast. They seem to be completely out of scale in architectural terms in relation to the formal buildings. For this paper I have chosen to focus in two areas: Las Tablas and San Chinarro, that are located on the North of the city. The North of Madrid is traditionally wealthier to the South, where most working class settlements are placed. The reason for choosing these areas in the North is because on one hand the ratio of inhabitants per unit is higher than in the South of the city and also these PAU's have more facilities in terms of offices (New Telefonica City, and BBVA bank headquarters built by the architects Herzog and de Meuron) and shopping facilities (Shopping malls etc). I looked at these areas in quite a lot of detail and took hundreds of photographs, to build a cartography of these places. Now I will describe and explain some insights into the spaces that I found, and what kind of qualities and relationship they have with their inhabitants.

I divided my walk through the Northern periphery in a series of stages (1-32 stages). In this way I could then identify the different characteristics and map the areas that I walked through. In Figure 2 below you can see some of these spaces I am mentioning here, Telefonica City next to Las Tablas (stages 8-16) monotonous blocks, and vast open spaces without neither specific use nor function. As the spaces have no use, and the office services such as banking or telephone company are almost privately owned complexes most of the workers do not really live in the peripheries studied here but the commute in public transport, or they simply drive there.

Half way through my walk (Stages 24-29) you can see the big highway that separates the two PAU's of San Chinarro and Las Tablas, and a shopping mall to the left of the highway. This again emphasizes the reliance on the use of the car, and the concept of the mall in this new urban landscape. In some way the traditional spanish small shop, normally located in the ground of the blocks of flats is here substituted for the big mall showing the nature of these new peripheral areas. The two neighbourhoods instead of being separated by a park, or a boulevard are split up by the highway. The highway here acts as a corridor, full of signs, and cars similar in pattern to the types of corridors described by Denise Scott-Brown and Robert Venturi in their seminal book *Learning from Las Vegas*. A city built for cars, and not for people, full of signs and with malls, and buildings, and petrol stations coming off it.

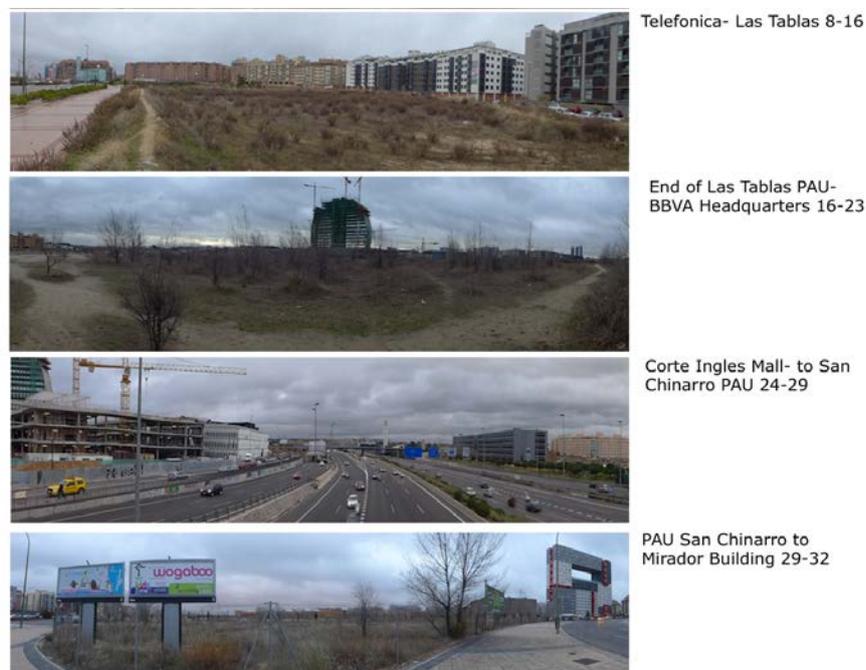


Figure 2| PAU's of Las Tablas and San Chinarro, showing the monotonous architectural residential blocks and landscape, and the highway that separates both PAU's. The spaces have hardly any people in them; most of them are big mono-functional blocks with only residential use in the middle of the urban landscape. Image source: Alona Martinez Perez.

The plans of the PAU's were built based on zoning, and therefore imposed into what has been one of the most ambitious urban plans in recent Spanish history often having developments that are built quickly after a short period of time. In this cases all these extensions were built in a period over 15 years (2000-2015) and often without really consulting the people that live in them.

As the Madrid architect Juan Herreros talks about this kind of places lackig qarchitctural quality and being treatas as places of architectural experimentation (es: Herreros, 2009a: 285): «We have lived the past few decades regarding the peripheries of the city with a certain fascination. The idea that the centre was something complete, needing only a few finishing touches, protection and integrated intervention, led to several generation of architects, from the 80s on, to view the peripheries as a deregulated zone in which they could rehearse a new scale, typology and programmes, and activate new types of public spaces».

The old city of Madrid with its 19th century expansion the Castro Plan, which in Spain is traditionally called *Ensanche*, which in English is translated as to widen a place here in these new extensions it seems taken into the highest manifestation of creating typologies of buildings and public spaces, more being built

as a manifestation of both speculation and deregulation. Are these the kind of places that we want people to live in? Are these spaces places where communities flourish? These are questions that I was asking myself writing my own thesis and I was trying to find answers. Some of which I will cover in the next section of my paper.

A way of planning extensions following the plans not the people

Madrid has used the plans as a way to develop the city as Michael Neuman argues at the beginning of this paper in a simple cycle sequence. This means a plan is prepared, a legislation is passed and the plan implemented. These plans represent in a way a process that uses the plan as a way to show the image of the future city of Madrid. Here one can clearly see a city thirsty for serving economic powers, and speculation. Hundreds and hundreds of residential blocks, in an unfinished landscape that looks like an on-going building site. In this kind of places, it feels almost like we are seeing an unfinished project of masterplans being built of the plan, focusing on residential numbers rather than quality of public spaces, or the creation of communities

The architect Ramon Prat is very critical about this emerging cities (es: Prat, 2008: 40-43): «The PAU communities are advertised as extensions of the already sprawling city; they are not considered to be separate and different communities [...] Commerce is typically concentrated into one large shopping mall; green areas, though generous, are mostly peripheral, most residents commute into the city-proper for work». He is critical of this residential periphery “[...] it can feel like a ghost town [...] Apart from the occasional passing car, the streets are deserted».

In order to analyse these spaces further I looked at the ground level, the level of the street and the citizen, and took a selection of pictures during my walks in Las Tablas and San Chinarro and what I could find where again unfinished blocks of flat, without any shops on the ground floor (Stages 8-16) often indicating that the shops were ready for rental. It seems that this kind of landscape reflects an architecture that is the result of economic forces, shaping the landscape rather than people.

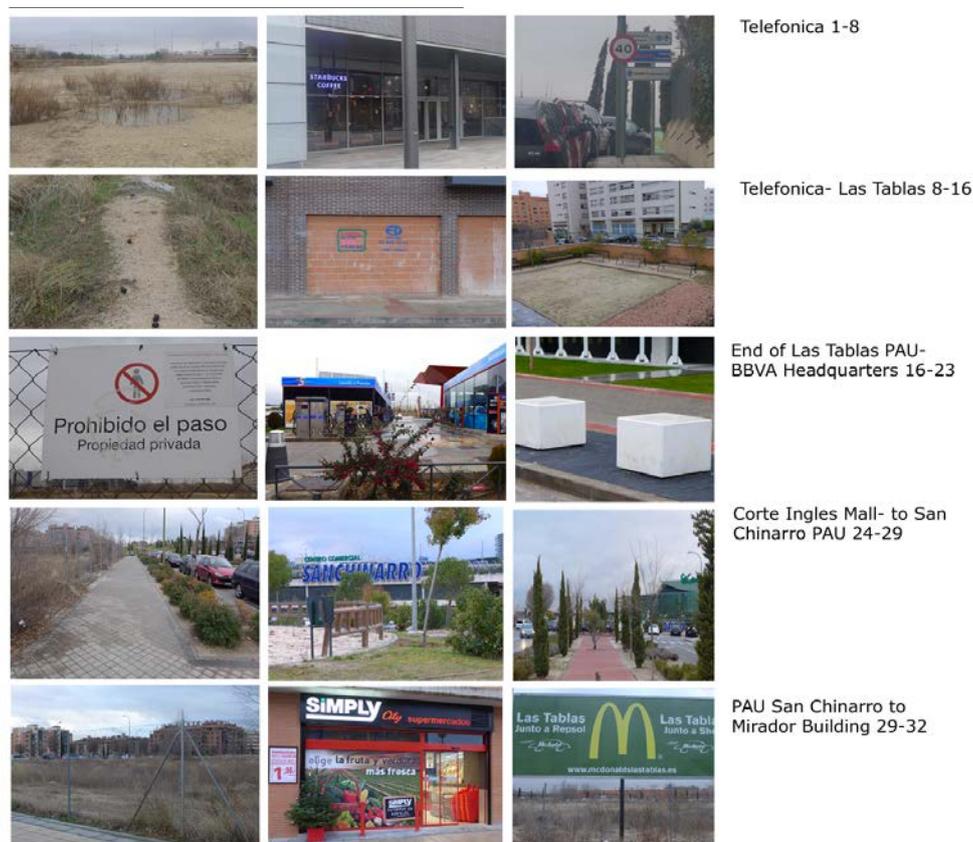


Figure 3 | PAU's of Las Tablas and San Chinarro, showing the architecture on the ground, in most blocks there are not commercial units, instead a large shopping mall (Centro Comercial San Chinarro). This kind of city shows a car oriented and scpa, full of signs for Mc Donald's, or Chinese stores typical of a city where people use the car instead of walking City. Image source: Alona Martinez Perez

The architectural quality of the settlements in the PAU's shows that the plans by themselves are not sufficient in order to plan this peripheral areas. Not only that, looking at the plans by themselves in order to understand them a researcher is not sufficient. Therefore is necessary to have people and residents much more involved in these processes instead of having these new settlements planned just from the plan.

Juan Herreros is critical of these communities (es: Herreros, 2009b: 334): «Sanchinarro and other enclaves—communities are still monotonous or too homogeneous». The kind of community that emerges here is that of a commuter, a person that lives here because the place is cheap to buy a house, but that uses the car and buys in the shopping mall.

In order to design these places is necessary to consult and involve the people that are going to live in these new extensions in the planning process. This would help facilitating a new way of planning in Madrid that will mean that the people are at the heart of these processes instead of the market forces. This will guarantee that we will see this spaces working better for these communities. Unfortunately the spaces are now built and what it could be a plausible solution would be to work with the existing communities there to create initiatives to improve the public spaces, or inhabit some of the shops and business units that are empty at present. There is not perfect solution but a much clearer framework is necessary in my view to make places not just for buildings, but for people.

Riferimenti bibliografici

Boeri S. (2011), *L'anticittà*, Laterza, Roma.

Cantis, A. (2009), "Introduction Piensa Madrid", in Cantis, A.J. & Jaque, A. *Piensa Madrid = Think Madrid*: [José María Ezquiaga, Juan Herreros, Fabio Casiroli ...]. In [Madrid]: Caja Madrid: *La Casa Encendida*, Madrid, p.243.

Ezquiaga, J.M. (2009), "From fragmentation to fractality: the paradoxes of diversity", in Cantis, A.J. & Jaque, A. *Piensa Madrid = Think Madrid*: [José María Ezquiaga, Juan Herreros, Fabio Casiroli ...]. In [Madrid]: Caja Madrid: *La Casa Encendida*, Madrid, p.274.

Herreros J. (2009a) "Madrid in times of crisis, from the periphery to the centre through the inner suburbs", in Cantis, A.J. & Jaque, A. *Piensa Madrid = Think Madrid*: [José María Ezquiaga, Juan Herreros, Fabio Casiroli ...]. In [Madrid]: Caja Madrid: *La Casa Encendida*, Madrid, p.285.

Herreros J. (2009b) "Round Table", in Cantis, A.J. & Jaque, A. *Piensa Madrid = Think Madrid*: [José María Ezquiaga, Juan Herreros, Fabio Casiroli ...]. In [Madrid]: Caja Madrid: *La Casa Encendida*, Madrid, pp. 332-334.

Neuman, M. (2010), *The imaginative institution: planning and governance in Madrid*, Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate Pub. Co.

Prat R. (2008), "Madrid The Rise of the Residential Periphery" in Ballesteros M., *Verb crisis*, Actar, Barcelona; New York, pp. 40-43.

Piensa Madrid = Think Madrid: [José María Ezquiaga, Juan Herreros, Fabio Casiroli ...]. In [Madrid]: (Caja Madrid: *La Casa Encendida*, 2009).

Riconoscimenti

I would like to thank Massimo Angrilli, Mose Ricci and Stephen Walker for their invaluable help and ideas during my own research that resulted in this paper. The work of Rafael Moneo, Juan Herreros, Stefano Boeri and Gabriele Basilico has been influential in this work. I am grateful to Plymouth University for financial support for this conference.

L'azione pubblica in materia di abitazioni

Fabrizio Paone

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interuniversitario di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: fabrizio.paone@polito.it

Tel: 011.0906470

Abstract

La tesi principale del paper riguarda la necessità di tematizzare nuovamente il campo dell'abitazione dal punto di vista dell'interesse collettivo, come condizione non eludibile per politiche e progetti. Il campo argomentativo entro cui la tesi si muove a partire dall'ipotesi dell'attuale inesistenza di una "questione abitativa", dalla sua attuale intrattabilità. Ciò porta all'urgenza di coltivare nuove ipotesi sistematiche, senza le quali le sperimentazioni in ambito locale sono destinate a rimanere prive di efficacia. Il quadro di realtà che i contesti locali italiani e europei ci pongono di fronte non pare riportabile ai dati e ai termini con cui si sono costituite la modernità dell'abitazione e le forme dell'azione pubblica (misurazione delle istanze quantitative in termini di bisogni, individualizzazione dei diritti abitativi, controllo pubblico). Sembra sciogliersi la distinzione tra ambiti privati e pubblici posta dall'abitazione e dall'abitare del Novecento, rimettendo in gioco diverse circolarità con ambiti del welfare, della produzione, attraverso fenomenologie localmente e temporalmente differenti. La proposta è di raccogliere spunti ed elementi di innovazione in differenti contesti italiani ed europei, sondati in direzione di un nuovo quadro descrittivo, articolato intorno a cinque punti. Gli esiti di tale tematizzazione e indagine riguardano la possibilità di avvicinarsi a una messa a sistema di politiche e progetti innovativi, che in prima introduzione sembrano segnati da episodicità non estensibili in serie significative.

Parole chiave: housing, cities welfare, urbanism.

Le città e i territori italiani ed europei non paiono porre l'osservatore di fronte a una "questione delle abitazioni" evidente. In epoca neo-liberale (o meglio: in epoca incerta che segue quattro decenni di sostanziale neo-liberalismo nell'impostazione delle politiche dei paesi europei e occidentali, che includono le politiche abitative) permane una diffusa e irregolare apparizione di situazioni conflittuali. Esse appaiono legate a temi e problemi abitativi che sembrano presentarsi con forme di concentrazione spaziale (banlieues, insidenza insediativa costiera, spopolamento pedemontano e montano, sovraffollamento ...); oppure producono serie localmente discontinue, (uso inappropriato dei materiali e delle soluzioni costruttive, rapporto con la mobilità collettiva e le sedi di lavoro, riusabilità dei componenti edilizi e urbani,...). Le lotte per la casa degli anni settanta, e le ipotesi moderniste e tayloriste della residenza come deliberata infrastruttura a servizio della forza lavoro e del capitale sociale si sono ritirate, lasciando sul campo un eccesso di testimonianze e documenti, nessuno dei quali riassuntivo di un'intera condizione (Tosi 1979 e, posto in ideale sequenza, Tosi 1997). Emergono problemi dell'abitare e delle abitazioni, vari e pervasivi, dalla propensione energivora del repertorio esistente, al calo non isotropo dei valori immobiliari innescato dalla crisi del 2007, dall'impossibile redenzione delle periferie, alla incerta base della tassazione, alla diffusione di modalità realizzative comandate dal low cost. Il tutto è reso più difficile in Italia e in Francia, contesti cultori degli studi storici, ma anche in altri paesi dell'Europa mediterranea e in Inghilterra (cfr. Eurostat 2014) dalla percezione della grande influenza che la stratificazione storica delle strutture insediative e mentali proietta sulla loro attuale trasformabilità (Teyssot, 2013).

La difficile definizione in termini unitari della questione abitativa ha assunto un carattere elusivo rispetto a estesi ambiti problematici, determinando una sorta di perdurante stallo operativo. L'incertezza del presente si spalanca su un precipizio lasciato dai fallimenti di un passato recente e che pure pare irrecuperabile, segnato all'immaginazione di un ipertrofico ruolo demiurgico affidato alle amministrazioni e alle finanze pubbliche, o all'idealizzazione della capacità autoregolativa del mercato, divenuta ora contemplazione inattiva dello stato di fatto e dei rapporti di forza che esso esprime. Insieme si assiste all'assottigliamento semantico delle pratiche partecipative e cooperative, fino alla loro riduzione a episodiche forme di costruzione di consenso informato.

Non esiste (e pure questa è un'ipotesi) un quadro descrittivo condiviso su cosa costituisca abitazione, e su come possano essere ritratti i nuovi soggetti dell'abitare all'interno dei termini teorici della costituzione generale della società. Dunque non è possibile, se non ricollegandosi pragmaticamente a prosecuzioni di prassi (ad esempio i periodici censimenti nazionali, i catasti, i dati parziali elaborati dagli enti territoriali) accedere a una base dati adeguata rispetto a un cambio di natura della domanda abitativa, che si riverbera in molte situazioni locali, con un rapporto non evidente con i cambiamenti sociali (Ciampi, 2011).

Al di fuori di un quadro descrittivo sistematico tuttavia non possono darsi che domande trattate come contingenti, determinate da fattori esterni difficilmente controllabili a scala locale, o con logica amministrativa. I fenomeni che fungono da spie, da luci di segnalazione, irrompono dalla cronaca: migrazioni di individui e gruppi che alimentano la multiculturalità di fatto della città, senza divenire occasione di ripensare l'offerta abitativa: l'interruzione dell'esperienza abitante, esprimibile all'interno di culture (e dunque di habitat, urbani e rurali) di appartenenza. Allo stesso tempo si assiste all'estrema codificazione delle misure disciplinari di accoglienza e classificazione dei migranti (UNHCR, 2007; UNHCR, 2015), organizzata a partire da una logica di polizia e di militarizzazione degli insediamenti, cui non corrispondono spazi propriamente abitativi, piuttosto accertamenti di stato di diritto, che generano enclaves di sospensione delle temporalità (Paone, Scavino, 2015).

Nella perdurante difficoltà di definire nuove forme di cittadinanza, si riproduce uno spazio tra irregolarità e informalità dei processi (guerre, clandestinità, organizzazione e estrazione di profitti dal trasferimento extra legale delle migrazioni umane) e regolazione internazionale, governativa e non governativa, a sua volta irregolarmente riflessa dalle singole azioni nazionali (Guiglia, 2011).

L'offerta temporanea di lavoro, sia agricolo che urbano, si accende e si spegne con ritmi ignoti ai più, determinando situazioni di sfruttamento e di auto-sfruttamento, finalizzato alla massimizzazione delle rimesse verso i paesi e i gruppi familiari di origine (non solo la raccolta agricola nel Sud Italia e nell'Europa mediterranea, anche le attività vinicole a maggior valore aggiunto in Italia, Francia, Spagna, e in altri Paesi, e altro). Contemporaneamente la povertà ha ricominciato a divenire visibile anche nei centri cittadini, proiettando un'immagine discontinua dell'esclusione sociale, solo in parte sovrapponibile a quella delle migrazioni recenti.

Di fronte a questo, i quadri concettuali comuni attraverso i quali vengono colti i lineamenti delle questioni, e le prassi operative delle amministrazioni pubbliche sembrano drammaticamente legate a quadri del operativi divenuti desueti, soprattutto nei paesi dell'Europa mediterranea e negli stati divenuti indipendenti dopo il disfacimento dell'URSS. Si proseguono prassi di efficacia molto limitata, dedicate con logica meramente assistenziale a segmenti di popolazione sofferenti o disagiati. Si proseguono, senza troppa convinzione e con limitate risorse, logiche dipendenti dall'espansione dell'economia e dell'urbanizzazione (Brenner, 2016). Nella contrapposizione agonistica tra privato e pubblico, il privato viene visto soprattutto come una controparte da cui ottenere un contributo sociale. L'urbanistica della crescente patrimonializzazione entrando in una condizione di "crisi" sembra essersi accanita sul mantenimento di una condizione di crescita e di rendimento finanziario, attraverso nuove forme per perseguire vecchi obiettivi, nel timore che essi siano divenuti inutilizzabili e nulla li abbia sostituiti. L'esposizione portata dai mutui immobiliari sembra avere per paradosso portato ad alimentare l'erogazione di nuovi mutui, e la prospettiva di nuove attività edilizie, per alleviare almeno le difficoltà finanziarie imminenti.

Al contempo i modi di abitare sembrano significativamente cambiati. AirB&B e i siti di affitto temporaneo, la veicolazione digitale dell'offerta immobiliare hanno mutato i modi d'uso del patrimonio immobiliare, incrementandone l'intensità, costituendo le basi per le nuove tassazioni.

I meccanismi del credito a partire dalla costituzione della modernità abitativa (Paone, 2012) hanno agito nella direzione di stabilizzare la relazione tra lavoro e residenza, di fidelizzare i comportamenti politici ed elettorali, le abitudini economiche e gli orientamenti fondamentali al consumo di strati di popolazione ritenuti (o fatti diventare) omogenei.

Come concepire un "nuovo funzionalismo" capace di fungere da infrastruttura per città e territori conformati da una civilizzazione di grande profondità storica, per una società di gruppi mobili che tendono a non poter essere misurati all'interno di un quadro culturale e interpretativo unico e stabile?

Quattro ipotesi di lavoro, piuttosto radicali, possono essere avanzate.

La prima conduce a rivedere profondamente la costituzione spaziale dell'abitazione, e la sua corrispondenza con l'unità sociale minima data dalla famiglia, in favore di abitazioni più piccole (in termini di superfici) e capaci di condividere alcuni ambienti, sia aperti che murari, teatro di pratiche capaci di aumentare la sociabilità, e di fungere da ponte tra identità di gruppo e forme di socialità aperte e "pubbliche", nel tradizionale senso del termine (Bianchetti, 2016). La innovazione di queste pratiche e

modalità progettuali affonda certamente le sue radici nel moderno (Hayden, 1981; Paone, 2010) ma si presta a nuove sperimentazioni. Si amplia, in maniera fertile, creativa e incerta, l'immaginazione di spazi intermedi tra l'abitazione come espressione di una sfera di azioni immaginate e vissute come "private", la comunicazione attraverso i social media, e lo spazio pubblico. Il luogo d'incontro e di reciprocità delle percezioni, lo spazio distintivo della città europea permangono senza più modificarsi, come dispositivo unificante che le estetiche ufficiali hanno imposto sui simboli e sugli elementi identitari. Le piazze, sopra ogni altro spazio iconico, divengono beni irriproducibili, rispetto ai quali possiamo svolgere solamente un compito di manutenzione. Tali spazi (di associazioni, di lavoro, di sociabilità, di start-up, di commercio, di gioco, di sperimentazione artistica, di occupazione,...) riguardano ambiti e luoghi che in passato sono stati interni all'abitazione, oppure ricondotti a un'esteriorità rigidamente normata e conformata dai poteri pubblici, per evitare comportamenti politici ritenuti non governabili. Ora sembrano piuttosto promosse da piccoli raggruppamenti volontari, che aprono proprietà comuni a usi condivisi ma selettivi.

La seconda ipotesi di lavoro introduce un principio di nuova descrizione sistematica del comportamento energetico, ambientale, sismico delle abitazioni come elemento di una nuova possibile descrizione e catalogazione delle strutture abitative (Curto, 2016), con evidenti ricadute di sistema sulla costituzione di basi per la tassazione, sui criteri generali delle imposte di successione, sulla scansione delle tariffe assicurative, e sui costi sociali nel lungo periodo. Evidente, in particolare, l'azione rilevante che i danni originati da eventi catastrofici quali gli eventi sismici, i dissesti idrogeologici e cambiamenti climatici proiettano su conti pubblici già fortemente sofferenti per livelli strutturali di esposizione (in Italia, relativi in modo specifico al debito pubblico).

Il terzo punto (ognuno dei tre è di genere differente rispetto agli altri) riguarda la possibilità di efficacia per politiche pubbliche sistematiche che abbiano per oggetto le strutture insediative e gli usi del suolo. La globalizzazione, l'orizzonte di integrazione e di complementarità tra valorizzazione dei contesti locali e inserimento nei sistemi di mobilità veloce di informazioni, merci e persone, possono andare nella direzione di un ripensamento d'assieme della struttura insediativa, capace di contenere l'uso dissipativo del suolo, la riduzione della biodiversità, la pressione delle attività agricole e produttive sull'ambiente marino, la proliferazione di ambienti urbani senza qualità, parassiti delle urbanizzazioni esistenti. Ciò potrà portare a privilegiare la qualità abitativa, urbana e di vita resa possibile da piccoli centri (convenzionalmente potremo pensarli come abitati multipli di 5.000 abitanti) ben inseriti nelle reti della comunicazioni, dedicati all'economia della conoscenza e delle informazioni più che alla crescita quantitativa, capaci di tramandare attraverso il tempo una propria identità di luoghi, valori e consuetudini, e di congiungere aspetti di vita rurali e urbani.

In senso generale, emerge la necessità di tematizzare nuovamente il campo dell'abitazione, dal punto di vista del soggetto pubblico e dell'interesse collettivo: una condizione non eludibile per politiche e progetti. Ciò si pone in maniera alternativa rispetto alle concezioni delle politiche abitative pubbliche come insiemi di azioni essenzialmente dedicate alla quota parte della domanda abitativa che non riesce a essere soddisfatta dal mercato corrente, incluso il mercato del credito. Ovvero a una concezione residuale e assistenziale dell'intervento pubblico, essenzialmente rivolto a forme e figure dell'esclusione, volontaria o subita, e della marginalità. Pur sottolineando l'importanza etica e sociale di questo genere di interventi, vorrei dedicare attenzione al fatto che il principio di agire su un segmento della popolazione tiene conto, in genere in maniera implicita, di come la popolazione stessa è idealmente composta in una unità. In questo genere di considerazioni si ripropone l'istanza di una descrizione generale, con funzione ordinatrice di questioni che emergono irregolarmente, sotto le sembianze dell'emergenza, che diviene continua emergenza. All'interno di questo campo argomentativo si affaccia l'intrattabilità della "questione abitativa" in termini generali (investimenti esogeni non negoziabili, migrazioni, offerte stagionali di lavoro precario, nuove povertà, riproposizione di logiche dell'emergenza, condivisione di spazi abitativi con modalità tipo airB&b, difficoltà di definire nuove forme di cittadinanza, povertà e banalità dei format immobiliari, egemonia dell'arredamento low cost, alienazione del patrimonio pubblico senza finalità di sviluppo a medio/lungo termine, e altro ancora).

Il quadro di realtà che i contesti locali italiani e europei ci pongono di fronte non pare riportabile ai dati e ai termini del passato, con cui si sono costituite la modernità dell'abitazione e le forme dell'azione pubblica efficace (misurazione delle istanze quantitative in termini di bisogni, individualizzazione dei diritti abitativi, controllo pubblico del valore delle aree, o suo auspicio, formalizzazione della sequenza degli atti autorizzativi). Sembra sciogliersi la distinzione tra ambiti privati e pubblici posta dall'abitazione e dall'abitare del Novecento, rimettendo in gioco circolarità diverse con ambiti del welfare e della produzione.

La quarta ipotesi, avanzata su base indiziaria e intuitiva più che analitica e dimostrativa, riguarda la funzione conservatrice che le politiche esclusivamente volte alla proprietà familiare dell'abitazione principale hanno prodotto nei paesi dell'Europa mediterranea, contribuendo a un'inerzia insediativa di segno opposto rispetto all'elevata mobilità individuale che i nuovi mercati del lavoro e della conoscenza richiedono. Di contro, politiche di detassazione dell'abitazione principale potrebbero essere usate in modo sistematico come elemento di conservazione attiva dei contesti urbani e territoriali di maggior pregio insediativo e ambientale, in connessione con i regimi di successione e con gli effetti a lungo termine della regolazione dei frazionamenti/accorpamenti delle proprietà. In maniera congiunta, l'offerta pubblica in materia di abitazioni potrebbe essere dedicata a una nuova incentivazione della mobilità legata al lavoro e alla formazione, con attenzione alla predisposizione di offerte rapide e reversibili, integrate attraverso piattaforme comuni e chiare.

Sarebbe utile e opportuno raccogliere spunti ed elementi di innovazione in differenti contesti italiani ed europei, da sondare in direzione di un nuovo quadro descrittivo generale, che potrebbe essere articolato intorno a cinque punti in agenda. Il primo di essi è dato dalla capacità di conversazione dell'attore pubblico con i privati, in particolare i portatori di interessi localmente rilevanti (fondazioni bancarie, fondi di investimento, promotori e costruttori). Il secondo ha a che fare con il ritorno dell'attore pubblico a svolgere un ruolo di stimolazione dell'immaginario per il futuro prossimo, e della propensione ai consumi in relazione a temi etici e di civiltà (esposizioni, mostre, prototipi, inchieste, pubblicazioni, attività degli urban center). Il terzo ha a che fare con la base informativa del patrimonio abitativo (catastale, censuaria, relativa alle proprietà di enti pubblici, certificazioni energetiche e fascicoli dei fabbricati, per esempio). Il quarto punto riguarda gli orizzonti complessivi della tassazione, la redistribuzione tra fiscalità locale, regionale e statale come base per future politiche abitative europee, più omogenee e selettive rispetto alle attuali. Il quinto tratta del consumo di suolo, come chiave particolare di ingresso al modello urbano che la pianificazione degli usi del suolo di scala comunale.

Quali energie e quali programmi di ricerca saranno in grado, se non di svolgere, almeno di iniziare questo cammino cumulativo di conoscenza?

Riferimenti bibliografici

- Bianchetti C. (2016), *Spazi che contano. Il progetto urbanistico in epoca neo-liberale*, Donzelli, Roma.
- Brenner N. (2016), *Stato, spazio, urbanizzazione*, Guerini Scientifica, Milano.
- Ciampi M. (2011), *Forme dell'abitare. Un'analisi sociologica dello spazio borghese*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- Curto R. (2016), "Criticità del mercato immobiliare, dinamiche territoriali, uso e consumo del suolo, aiuto alla decisione per le politiche e il cultural planning", *Territorio Italia* n.2/2016.
- Hayden D. (1981), *The grand domestic revolution: a history of feminist designs for American homes, neighborhoods, and cities*, The MIT Press, Cambridge (MA) and London.
- Paone F (2010). *La Casa collettiva, Stoccolma, 1935. Un tipo di edificio*. In: Mantese E. (a cura di), *Abitare con. Ricerario per un'idea collettiva dell'abitare*, pp. 16-36, Canova, Treviso.
- Paone F (2012). *Teorie e storie dell'abitazione*. In: Bellomo M. et al., *Abitare il nuovo/ Abitare di nuovo ai tempi della crisi*, pp. 1176-1188, CLEAN Edizioni, Napoli.
- Paone F., Scavino S. (2015), "Abitazione e dispositivi biopolitici di inclusione. Gli insediamenti per i rifugiati", *BDC*, vol.15, 2/2015, pp.1-15.
- Teysot G. (2013), *A Topology of Everyday Constellations*, The MIT Press, Cambridge (MA).
- Tosi A. (1979), *Ideologie della casa*, Angeli, Milano.
- Tosi A. (1997), *Abitanti Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna.
- UNHCR (2007), *Handbook for Emergencies*, Third Edition, UNHCR, Genève.
- UNHCR (2015), *Global Trends: Forced Displacement in 2014*, UNHCR, Genève.

Sitografia

- http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Agenzia/Agenzia+comunica/Prodotti+editoriali/Pubblicazioni+cartografia_catasto_mercato_immobiliare/Territorio_Italia/Territorio+Italia+2+2016/Editoriale+criticita+mercato+immobiliare/editoriale+ITALIANO_2016_2_ok.pdf
- Eurostat (2016), *Living Conditions in Europe*, edition 2014, disponibile su:
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/it.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6303711/KS-DZ-14-001-EN-N.pdf/d867b24b-da98-427d-bca2-d8bc212ff7a8>.

Eurostat (2011), *Housing Conditions in Europe in 2009*, Statistics in focus n.4/2011, disponibile su:

<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistics-in-focus/-/KS-SF-11-004>.

Guiglia G. (2011), *“Il diritto all’abitazione nella carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell’Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali”*, Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti) n.3/2011, disponibile su:

<http://www.rivistaaic.it/il-diritto-all-abitazione-nella-carta-sociale-europea-a-proposito-di-una-recente-condanna-dell-italia-da-parte-del-comitato-europeo-dei-diritti-sociali.html>.

OECD:

<http://www.oecdbetterlifeindex.org/it/topics/housing-it/>.

Equità e qualità degli interventi di rigenerazione del patrimonio ERP: dallo studio del caso olandese, verso la definizione di un *modus operandi*

Angela Santangelo

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
DA – Dipartimento di Architettura
Email: angela.santangelo@unibo.it

Simona Tondelli

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
DA – Dipartimento di Architettura
Email: simona.tondelli@unibo.it

Abstract

L'edilizia residenziale pubblica in Italia vive un momento di grande crisi. Il modello gestionale dell'ERP tradizionale si è rivelato nel tempo inefficiente in quanto impone costi di manutenzione e gestione elevati a fronte di canoni eccessivamente limitati, oltre ad una scarsa rotazione degli inquilini. Da un lato la drastica riduzione dei finanziamenti pubblici limita il campo di azione delle Aziende Casa e rende gli alloggi accessibili esclusivamente a nuclei famigliari a bassissimo reddito; dall'altro l'esiguità dei canoni di affitto rende difficile – se non impossibile – la rigenerazione del patrimonio esistente e pone problemi di equità. Attraverso l'indagine del canone sociale, il presente contributo identifica i processi di riqualificazione energetica del patrimonio pubblico quali strumenti di qualificazione dei tessuti urbani e, allo stesso tempo, quale possibile risposta alla questione abitativa nella sua configurazione attuale. A partire dall'analisi di un caso di riqualificazione di un complesso di *social housing* nei Paesi Bassi, il presente lavoro contribuisce al dibattito sull'inadeguatezza dei canoni di affitto dell'edilizia residenziale pubblica e dimostra come, in assenza di un *modus operandi* in grado di garantire l'equità e la qualità degli interventi di rigenerazione del patrimonio ERP, basato sul coinvolgimento degli inquilini, alcune questioni fondamentali per la rigenerazione della città moderna rimangano irrisolte.

Parole chiave: social housing, public policies, urban regeneration.

Edilizia pubblica, riqualificazione energetica e canone sociale

L'edilizia residenziale pubblica in Italia vive un momento di grande crisi. Da un lato la drastica riduzione dei finanziamenti pubblici limita il campo di azione delle Aziende Casa e rende gli alloggi accessibili esclusivamente a nuclei famigliari a bassissimo reddito; dall'altro l'esiguità dei canoni di affitto non può essere motore di rigenerazione del patrimonio esistente e acuisce le questioni legate all'equità orizzontale e verticale. Il modello gestionale dell'ERP tradizionale si è rivelato nel tempo inefficiente in quanto impone costi di manutenzione e gestione elevati a fronte di canoni eccessivamente limitati, oltre ad una scarsa rotazione degli inquilini. Il paradosso attuale vede infatti gli inquilini di alloggi ERP pagare canoni d'affitto inferiori alla quota mensile delle utenze o di altri servizi di welfare (Guerzoni, 2012). La mancanza di un'alternativa tra il settore pubblico e quello privato a libero mercato e la scarsità di alloggi in affitto, fanno sì che gli inquilini ERP non siano incentivati a migliorare la loro condizione economica per paura di dover abbandonare gli alloggi pubblici.

La questione dell'inadeguatezza dei canoni, già di per sé palese, diventa ancora più centrale nei casi di attuazione di programmi di riqualificazione energetica. Attualmente, ad un eventuale intervento di efficientamento energetico del patrimonio ERP non corrisponde un aumento del canone di affitto sulla base delle caratteristiche e le prestazioni energetiche dell'alloggio. Al contrario, da un lato l'adeguamento dei canoni contribuirebbe ad una maggiore sostenibilità dei costi di gestione del patrimonio abitativo e ad aumentare le risorse a disposizione per la manutenzione e la riqualificazione degli alloggi; dall'altro, rappresenterebbe un incentivo per gli utenti al corretto utilizzo delle componenti tecnologiche per il risparmio energetico: gli edifici infatti consumano energia in quanto occupati, e gli utenti e i loro comportamenti sono determinanti nel bilancio complessivo dei costi. Un aggiornamento dei canoni condotto in base alle prestazioni energetiche dell'alloggio contribuirebbe, infine, a risolvere questioni di

equità tra gli inquilini che, a parità di reddito e quindi di condizioni di disagio abitativo, sono assegnatari di alloggi con prestazioni energetiche – e quindi costi delle utenze – molto differenti.

Eppure il canone sociale è solo una delle questioni aperte. Gli interventi sul patrimonio residenziale pubblico sono per loro natura interventi “multi-scalari” e “multi-disciplinari” che non si limitano alla riqualificazione fisica, ma che interessano le diverse dimensioni dell’urbano e la collettività nel suo complesso (Fregolent, 2013). Intervenire sulla rigenerazione del patrimonio abitativo pubblico vuol dire adeguare un bene d’uso comune e un servizio pubblico alle esigenze della collettività. Siamo davanti alla necessità di costruire un senso condiviso di quartieri di edilizia pubblica come bene comune da tutelare e valorizzare (Cognetti, Padovani, 2015). La rigenerazione dell’ERP ha quindi ancora più che un valore ambientale ed economico, un valore sociale.

Infatti, gli interventi di efficientamento energetico del patrimonio ERP non hanno solo un valore di risparmio energetico, ma interessano anche la sostenibilità economica e sociale, contribuendo così ad alleviare la povertà energetica e ad invertire i processi di stigmatizzazione e segregazione sociale. La povertà energetica è un fenomeno crescente nell’UE dal 2008, con quasi 52 milioni di persone che non riescono a mantenere adeguati livelli di riscaldamento del proprio alloggio o di altri servizi energetici necessari per soddisfare i loro bisogni di base, oppure non possono permettersi altri beni necessari a causa degli alti costi di utilizzo dell’energia.

In Italia, in particolare nell’ultimo quinquennio, sono state attuate diverse sperimentazioni, che vedono l’attivazione di partnership pubblico-private per la realizzazione degli interventi, con il supporto di fondi europei, regionali o locali. Come evidente, la rigenerazione del patrimonio abitativo pubblico non è solo una questione italiana, ma interessa anche altri paesi, in particolare in Europa, che si confrontano con un patrimonio abitativo obsoleto, alti costi di gestione e la necessità di dare attuazione alle direttive in tema di riduzione degli impatti energetici. In generale, la necessità di intervenire è più sentita per quei paesi dove l’edilizia pubblica/sociale rappresenta un percentuale maggiore del patrimonio abitativo.

In tutta Europa siamo quindi davanti alla necessità di politiche più inclusive in grado di produrre interventi di rigenerazione dell’ERP come promotore di rigenerazione della città pubblica, dove il tema dell’efficienza energetica degli edifici si incontra con quello della qualità dello spazio pubblico, dove la riduzione della povertà energetica sia uno spunto per affrontare le questioni di equità piuttosto che acuirle, dove la partecipazione pubblico-privata vada oltre al tema dei finanziamenti e diventi leva per aumentare la qualità dell’abitare.

Il caso olandese: riqualificazione del complesso Olympia, Amsterdam

I Paesi Bassi¹ rappresentano l’unico paese europeo in cui il settore del social housing è pari a circa al 30% del totale del mercato abitativo e a più del 68% della quantità di alloggi in locazione. Si tratta di unità abitative diversificate tra loro, dalla tipologia unifamiliare, ad appartamenti in condominio, nonostante prevalgano su tutti gli alloggi unifamiliari (56%); poco meno della metà dello stock di housing sociale è occupato da famiglie composte da una sola persona. Dal punto di vista energetico, il 30% degli alloggi sociali è in classe C, il 25% ha una classe pari o superiore alla classe B, mentre solo il 10% è in classe F o G. Nel complesso, si tratta di poco più di 2,2 milioni di alloggi sociali forniti da circa 363 organizzazioni private chiamate *woningcorporaties*; solo una parte residuale degli alloggi sociali è di proprietà pubblica, infatti molte associazioni di abitazioni municipalizzate sono state privatizzate nel corso degli anni ’90, in un contesto di progressiva indipendenza finanziaria del settore di alloggi sociali. Il 56% delle organizzazioni gestisce più di 12.000 alloggi ciascuno, mentre 5 associazioni gestiscono più di 50.000 alloggi ciascuna. Ymere, proprietaria del complesso di *social housing* Olympia ad Amsterdam, è tra queste.

Olympia è un complesso di edilizia residenziale sociale realizzato nel 1928 nel quartiere a sud di Amsterdam (*Amsterdam Zuid*). Si tratta di un complesso monumentale realizzato secondo lo stile della Scuola di Amsterdam (Figura I) come parte del villaggio olimpico per i partecipanti ai Giochi Olimpici 1928, tuttavia non venne mai utilizzato per lo scopo. Il complesso è costituito da cinque edifici a corte, per un totale di 544 abitazioni e 38 unità commerciali; ogni edificio ha quattro piani collegati con scale comuni senza ascensore e ospita per grande maggioranza alloggi medio-piccoli con superficie utile di circa 50 m² di spazio interno, a cui si aggiunge uno spazio esterno come giardino o balcone.

¹ I dati statistici di seguito riportati relativi ai Paesi Bassi sono desunti dall’ultima pubblicazione annuale del Ministero dell’Abitazione, della Comunità e dell’Integrazione dal titolo “Dati sull’Abitazione e l’Edilizia 2016” (in lingua originale, “*Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie “Cijfers over Wonen en Bouwen 2016”*”).



Figura 1 | Complesso residenziale sociale Olympia, Amsterdam. Fonte: gli autori.

Il progetto di rigenerazione ha avuto inizio nel 2009; gli interventi sul primo blocco di 115 alloggi e 3 spazi commerciali è stato completato nel 2011 mentre l'intero intervento si è concluso nel 2015. I principali obiettivi dell'intervento hanno riguardato il miglioramento dell'efficienza energetica attraverso l'adeguamento degli impianti e degli elementi fisici degli edifici per ridurre le dispersioni termiche. Gli alloggi riqualificati sono quindi passati dalle classi energetiche F-G alle classi A-B, con un risparmio stimato pari a circa il 55% sulle spese di riscaldamento. Il piano di intervento ha previsto la vendita di una quota di alloggi agli assegnatari o ad altri soggetti nel caso di alloggi non assegnati per il finanziamento dell'intervento stesso.

Il “patto sociale Olympia” – *Sociaal Plan Olympia* in olandese – (Ymere, 2009) è il primo grande elemento di interesse di questa esperienza. Si tratta di un documento che contiene le regole e il processo da seguire per la riqualificazione dell'edilizia residenziale sociale. Le procedure si basano su un accordo tra la municipalità di Amsterdam e le *woningcorporaties* per interventi sul patrimonio costruito, al fine di garantire agli inquilini la tutela dei diritti e la parità di trattamento. Il *Sociaal Plan Olympia* è stato sottoscritto nel giugno 2009 dal Comune, l'associazione degli inquilini e Ymere; descrive il piano di miglioramento, tutte le procedure che gli inquilini devono seguire e tutte le loro possibili scelte. Inoltre, ogni inquilino può far riferimento ad un consulente che lo supporta nelle decisioni e costituisce il punto di riferimento durante tutto il processo. Questo strumento offre diverse possibilità di intervento sull'alloggio assegnato e garantisce agli inquilini la libertà di scegliere tra un ventaglio di opzioni. Gli interventi all'interno degli alloggi non sono infatti obbligatori, ad esclusione degli alloggi al pian terreno, che devono essere obbligatoriamente svuotati; in questo caso, gli inquilini possono scegliere se spostarsi solo temporaneamente, oppure trasferirsi in un altro alloggio all'interno dello stesso complesso o in altri di proprietà di Ymere. I residenti che decidono per la ristrutturazione ricevono un rimborso di circa 5.300 euro, metà dei quali al momento del trasferimento nell'alloggio temporaneo, per il quale pagano lo stesso affitto dell'alloggio di provenienza, e l'altra metà al rientro nell'alloggio ristrutturato; la stessa somma è corrisposta a coloro i quali decidono di lasciare l'alloggio e trasferirsi al di fuori del complesso Olympia, avvalendosi dello stato di urgenza che permette loro di accelerare l'assegnazione di un nuovo alloggio. I residenti dei piani superiori possono invece scegliere tra diverse opzioni:

- consentire di intervenire per sostituire l'impianto di riscaldamento, i corpi scaldanti e installare dispositivi per la ventilazione meccanica, ma non per effettuare altri interventi all'interno dell'alloggio. Gli utenti non devono obbligatoriamente trasferirsi, ma consentire l'accesso;

- per gli alloggi già dotati di riscaldamento centralizzato e ventilazione meccanica, consentire di effettuare altre migliorie, previa verifica del funzionamento degli impianti esistenti ed eventuale sostituzione degli stessi;
- consentire una ristrutturazione completa, con isolamento termico e acustico delle pareti esterne e di quelle interne tra gli alloggi, sostituzione infissi e rifacimento di cucine e bagni, trasferendosi temporaneamente. Gli inquilini possono in aggiunta scegliere di acquistare l'immobile ristrutturato;
- lasciare l'alloggio per trasferirsi in un altro alloggio sociale fuori dal complesso Olympia, beneficiando, analogamente agli assegnatari degli appartamenti al piano terra, dello stato di urgenza che permette loro di accelerare l'assegnazione di un nuovo alloggio;

Per gli interventi sul primo blocco, l'80% degli inquilini ha deciso di intervenire all'interno degli alloggi con una totale ristrutturazione e conseguente adeguamento del canone di affitto, contrariamente alle previsioni iniziali del 50%. Questo largo consenso può essere considerato il risultato di un significativo lavoro di informazione e mediazione da parte di Ymere, che ha quindi semplificato il processo di realizzazione dei lavori da un lato, anche se complicato le variabili dall'altro, tenuto conto che nel complesso ci sono circa 60 diverse tipologie di abitazioni; la libertà di scelta e ascolto degli inquilini ha permesso inoltre di generare entusiasmo e legittimazione degli interventi da parte dei residenti. Il processo di verifica di fattibilità del progetto, ascolto e supporto alle decisioni degli inquilini è durato circa quattro anni, dove la sottoscrizione del patto sociale ha rappresentato solo l'ultima fase. La realizzazione degli interventi ha avuto una durata di circa due anni.

Nei Paesi Bassi, gli alloggi sociali ricadono all'interno del cosiddetto "settore regolato": l'affitto mensile di un alloggio sociale, affinché venga definito come tale, deve essere inferiore alla soglia conosciuta come "limite di liberalizzazione", fissata ogni anno dal Governo olandese sulla base degli aumenti dell'inflazione (nel 2014, pari a 699,48 euro). Al di sopra di questa soglia, gli affitti sono invece considerati liberalizzati, quindi determinati da accordi privati tra locatore e locatario sulla base delle regole del libero mercato. Il livello di affitto considerato ragionevole per un alloggio di *social housing* è determinato da un sistema di valutazione a punti che tiene conto delle caratteristiche dell'alloggio (*Woningwaarderingstelsel* – WWS); il punteggio finale si basa sulla valutazione della qualità dell'alloggio considerando numerose componenti essenziali, a partire dalla tipologia, dal numero dei vani e dalla relativa superficie, fino a considerare le peculiarità del contesto residenziale e l'accessibilità ai servizi di base (Haffner et al., 2009).

Nel caso del complesso Olympia, il canone di affitto a seguito della ristrutturazione aumenta in relazione alla tipologia dei lavori eseguiti: 25 euro in più al mese per l'installazione degli impianti; 70 euro in più al mese per interventi di isolamento (ove già presente impianto di riscaldamento centralizzato); 95 euro in più al mese per riqualificazione completa degli impianti e dell'alloggio.

Equità e qualità: verso la definizione di un *modus operandi* per rigenerare l'ERP

Equità e qualità sono due tra gli elementi qualificanti gli interventi di rigenerazione urbana. Il contributo punta ad investigare: il tema dell'equità ad una scala micro, prendendo in considerazione il canone sociale; il tema della qualità ad una scala macro, considerando il rapporto – negato – tra gli interventi di retrofit del costruito e lo spazio pubblico.

In Italia la disciplina sul canone di locazione per l'edilizia residenziale pubblica è materia regionale. In Emilia-Romagna, ad esempio, è stata recentemente modificata la disciplina che specifica i requisiti per l'accesso e la permanenza negli alloggi di ERP². La norma prevede che per ciascun alloggio venga calcolato un canone oggettivo che tiene conto delle caratteristiche dell'abitazione, dell'immobile e della sua ubicazione, sulla base della disciplina per la determinazione del canone concordato³. Il canone d'affitto degli alloggi di ERP deve rappresentare una percentuale del canone concordato che varia in funzione del reddito ISEE del nucleo familiare. Al fine del calcolo, sono individuate diverse fasce di utenza sulla base del reddito, ad ognuna delle quali è assegnato un sistema di calcolo dei canoni: *fascia di protezione* per le famiglie meno abbienti, per le quali è definita l'incidenza massima del canone sul reddito a prescindere dal valore dell'alloggio assegnato; *fascia di accesso*, con un valore al mq dell'alloggio tipo e costituita da nuclei familiari, al di fuori della fascia di protezione, per i quali il Comune stabilisce un canone, all'interno dei

² Deliberazione dell'assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna 9 giugno 2015, n. 15, Specificazione dei requisiti per l'accesso e la permanenza negli alloggi di ERP, di cui all'art. 15 della L.R. 8 agosto 2001, n. 24, e metodologia per il calcolo dei canoni di ERP (Proposta della Giunta regionale in data 15 aprile 2015, n. 388).

³ Così come previsto dalla L. 431/98 e dagli accordi territoriali stipulati fra le organizzazioni sindacali degli inquilini e dei proprietari, accordi che individuano la fascia di oscillazione del valore al mq delle abitazioni per le varie zone territoriali comunali e per le diverse tipologie di alloggi.

limiti minimi e massimi fissati dalla Regione; *fascia di permanenza*, con valore al mq duplicato o triplicato rispetto alla fascia di accesso; *fascia di decadenza*, riferita ai nuclei con una condizione economica tale per cui il beneficio decade entro un periodo di tempo prestabilito, ai quali applicare fino al rilascio dell'alloggio un canone maggiorato sulla base dei valori locativi del libero mercato rispetto a quello previsto per la fascia precedente, sempre definito dal Comune entro i limiti fissati dalla Regione. La metodologia di calcolo applicata deve quindi garantire il rispetto di adeguati livelli di equità orizzontale (stessa situazione economica equivalente, stesso canone, a parità dei fattori inerenti l'alloggio) e di equità verticale (aumento del canone di affitto all'aumentare del parametro di condizione economica), requisiti risultati spesso insoddisfatti secondo i criteri di calcolo precedenti (Tondani, 2006).

Tra i punti importanti, si individua la possibilità di tenere conto della classe di efficienza energetica conseguita dall'alloggio a seguito di intervento di ristrutturazione e adeguamento impiantistico che abbia determinato un effettivo risparmio sui consumi. Tuttavia ciò non rappresenta un obbligo, lasciando irrisolta la questione della (in)giustizia distributiva. Infatti, nei comparti ERP, gli alloggi sono assegnati sulla base della disponibilità e delle caratteristiche in relazione al nucleo familiare. Conseguentemente, mentre nel settore residenziale a libero mercato può aver senso che chi scelga di comprarsi un alloggio più energivoro all'ultimo piano o al primo piano paghi di più in termini energetici, nel caso dell'assegnazione di un alloggio ERP ciò non può valere (Proli et al., 2017). Inoltre, a parità di condizioni che determinano il disagio abitativo, gli assegnatari di alloggi energeticamente efficienti vedrebbero ridursi le spese energetiche rispetto agli assegnatari di alloggi non riqualificati, con conseguenti questioni di equità sia orizzontale che verticale.

Gli interventi di riqualificazione del patrimonio residenziale pubblico volti all'efficientamento energetico realizzati in Italia nell'ultimo decennio sono stati sostanzialmente mossi da due fattori: ridurre i costi legati alla manutenzione ordinaria degli impianti e contribuire alla soglia di riduzione dei consumi energetici fissata a livello europeo e nazionale per non incorrere in sanzioni. La realizzazione degli interventi ha visto in molti casi il coinvolgimento delle Energy Service Companies (ESCOs), le quali operano fissando un tempo di ritorno dell'investimento durante il quale gli inquilini beneficiano di un risparmio energetico ed economico limitato, decurtato della quota destinata alla ESCo per il recupero dell'investimento. In questo scenario, si assiste ad un superamento del dualismo pubblico-privato, in cui la pubblica amministrazione eroga finanziamenti a fondo perduto assumendosi tutti i rischi, mentre il privato esegue i lavori. Tuttavia, ciò che non è monetizzabile fatica a trovare attuazione e quindi spesso questi interventi perdono l'occasione di trasformarsi in motore di rigenerazione urbana e sociale del contesto in cui si trovano, in quanto gli interventi sullo spazio pubblico aperto e sugli spazi comuni costruiti non trovano soggetti promotori interessati ad attivare processi di innovazione sociale e vicinato attivo. Si tratta degli ampi spazi costruiti o aperti che formano la città pubblica, sottoutilizzati e spesso degradati, quali piani pilotis, aiuole, corti ed altri spazi marginali, i cosiddetti "vuoti urbani" (De Matteis et al., 2015).

La qualità passa oggi attraverso la definizione di nuovi percorsi progettuali improntati all'interazione tra abitanti e istituzioni locali, in cui la partecipazione attiva degli abitanti nella definizione, realizzazione, gestione degli spazi comuni e delle attrezzature di uso collettivo appare determinante (Di Biagi, 2006). Siamo quindi davanti alla necessità di definire un *modus operandi* in grado di garantire l'equità e la qualità degli interventi di rigenerazione del patrimonio ERP, basato sul coinvolgimento degli inquilini. Si tratta di un patto tra i proprietari degli alloggi, i gestori e gli inquilini per costruire la fiducia e arrivare alla definizione di interventi condivisi, come combinazione di pratiche dal basso di micro-generazione e dall'alto con interventi fisici strutturali e impiantistici sul costruito. Nell'ambito del patto vanno definite le quantità (aree su cui intervenire, risparmi energetici previsti, etc.), i benefici e le azioni per raggiungerli. Il successo delle pratiche di rigenerazione urbana e di efficienza energetica dipende dalla capacità del mercato di incorporare alcuni dei benefici – sia a breve-medio termine come il risparmio energetico degli edifici, sia a lungo termine per quanto riguarda la rigenerazione della città e la resilienza ai cambiamenti climatici (Zanon, Veronesi, 2013), dove il ruolo degli utenti diventa quindi determinante per il raggiungimento dei benefici ambientali, sociali ed economici. Il comportamento degli utenti all'interno degli alloggi condiziona il consumo energetico; è quindi necessario mettere in campo strumenti informativi per aiutare gli inquilini a conoscere e ridurre il proprio impatto sull'ambiente. Questo riguarda anche lo spazio aperto, che deve affermarsi quale luogo fisico per l'attuazione degli interventi per migliorare la resilienza della città, per la raccolta dell'acqua piovana, per la rinaturalizzazione delle superfici impermeabili. Vanno inoltre definite le quote compensative per tener conto dell'aumento di qualità degli

alloggi riqualificati, per rispettare il principio di equità e incentivare gli utenti ad un utilizzo responsabile dell'energia.

Le sperimentazioni degli ultimi anni dimostrano come, in assenza di questi elementi, gli interventi rimangano ancora troppo legati alla scala edilizia, lasciando irrisolte alcune questioni fondamentali per la rigenerazione della città. Agire sul tessuto costruito, comprensivo dello spazio pubblico, rappresenta invece una delle sfide che la città moderna, non solo quella pubblica, è chiamata ad affrontare per dare attuazione alla sostenibilità urbana.

Riferimenti bibliografici

- Cognetti F., Padovani L. (2015), "Ri-attribuire valore e senso ai quartieri di edilizia residenziale pubblica nella città contemporanea. Percorsi attraverso il quartiere San Siro a Milano" in AA. VV., *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU "Italia '45-'45. Radici, condizioni, prospettive"*, Venezia 11-12 giugno 2015, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 1234-1240.
- Guerzoni M. (2012), "Il valore strategico di una politica per l'abitare", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 105, pp. 113-120.
- De Matteis M., Del Brocco B., Figliola A. (2015), "L'housing sociale strumento di rigenerazione urbana nei quartieri ERP", in Capelli E., Otti L. (a cura di), *Urbanistica tre*, n. 6, pp. 109-115.
- Di Biagi P. (2006), "La periferia pubblica: da problema a risorsa per la città contemporanea", in Belli A. (a cura di) *Oltre la città: Pensare la periferia*, Cronopio, Napoli.
- Fregolent L. (2013), "Ripartire dalle periferie", in De Matteis M. e Marin A. (a cura di), *Nuove qualità del vivere in periferia: percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*. EdicomEdizioni, Monfalcone.
- Haffner M., Hoekstra J., Oxley M. and van der Heijden H. (2009). *Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries?*. Amsterdam: IOS Press.
- Proli S., Santangelo A., Tondelli S. (2017), "Efficienza energetica ed edilizia sociale: il programma Rig.ener.a, sfide e prospettive a Bologna", in AA. VV. (2017), *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. "Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese"*, Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 939-944.
- Tondani D. (2006), Equità e criteri di selettività dei beneficiari di edilizia residenziale pubblica in Emilia-Romagna, *MPRA paper* n. 27, <http://mprapa.ub.uni-muenchen.de/27/>
- Van Der Molen F. (2012), "Project Olympia", *NUL20*, n. 64, <http://www.nul20.nl/dossiers/project-olympia>
- Zanon B., Verones S. (2013), "Climate change, urban energy and planning practices: Italian experiences of innovation in land management tools", *Land Use Policy*, n. 32, pp. 343-355.
- Ymere (2009), *Sociaal Plan Olympia Blok 1*.

Sitografia

Deliberazione dell'assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna 9 giugno 2015, n. 15, Specificazione dei requisiti per l'accesso e la permanenza negli alloggi di ERP, di cui all'art. 15 della L.R. 8 agosto 2001, n. 24, e metodologia per il calcolo dei canoni di ERP, <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/alloggi/requisiti-per-lassegnazione-degli-alloggi-pubblici/norme-e-atti-in-vigore>



Roma-Milano

www.planum.net

ISBN 9788899237127

Volume pubblicato digitalmente nel mese di dicembre 2017