

**ITALIA
45 - 45**

Radici, condizioni, prospettive

**TERRITORI DELL'ECONOMIA -
SPAZI DELL'AGRICOLTURA FRA
PRODUZIONE E RIPRODUZIONE -
UN TERRITORIO SEMPRE PIÙ A
RISCHIO - MISERIA E RICCHEZZA
- TRAMA PUBBLICA E GIUSTIZIA
SPAZIALE - **LA CASA E L'ABITARE**
- L'ITALIA FRA PALINSESTO E
PATRIMONIO - ACQUA, MOBILITÀ,
ENERGIA - BENI COLLETTIVI E
PROTAGONISMO SOCIALE**

Coordinatori

Laura Fregolent, Giovanni Laino

Discussant

Alessandro Balducci, Paola Di Biagi

La pubblicazione degli Atti della XVIII Conferenza nazionale SIU è il risultato di tutti i papers accettati alla conferenza. Solo gli autori regolarmente iscritti alla conferenza sono stati inseriti nella pubblicazione. Ogni paper può essere citato come parte degli Atti della XVIII Conferenza nazionale SIU, Italia '45-'45, Venezia 11-13 giugno 2015, Planum Publisher, Roma-Milano 2015.

© Copyright 2015



Planum Publisher

Roma-Milano

ISBN: 9788899237042

Volume pubblicato digitalmente nel mese di dicembre 2015

Pubblicazione disponibile su www.planum.net,
Planum Publisher

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzoeffettuata, 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.

ATELIER 6

LA CASA E L'ABITARE

Coordinatori

Laura Fregolent, Giovanni Laino

Discussant

Alessandro Balducci, Paola Di Biagi

La questione abitativa si pone oggi non tanto nei termini di “quante case per quanti abitanti”, ma “quali case per quali abitanti” e del persistere e dell’acuirsi dei problemi nella sfera dell’abitare. La sessione intende far emergere questioni diverse che ruotano intorno alla questione abitativa e che intersecano: pratica quotidiana, nuove forme dell’abitare, nuovi bisogni e domanda di abitazioni ma anche problematiche legate ad esempio alla speculazione edilizia. Il dibattito e le sperimentazioni più recenti pongono l’accento sui temi della concertazione e della costruzione di nuove partnership pubblico-privato per la produzione di abitazioni da destinare a segmenti di popolazione debole; ma anche sul tema del riuso e della riqualificazione dell’esistente. Per questo si suggerisce di affrontare anche questioni relative a finalità e ruolo del social housing, investimenti economici nel settore dell’abitare e nuove politiche per l’abitare.

Mariella Annese, Milena Farina

Dal social housing alla social city

Stefano Aragona

Abitare od essere cittadini, cioè cum-cives?

Marina Arena

La casa come tema sociale. La questione abitativa a Messina

Elisabetta M. Bello

Pratiche di riqualificazione di due quartieri moderni di edilizia pubblica: Bellavista a Ivrea, Barca a Bologna

Emanuele Belotti

Social housing e social mix nella riorganizzazione delle politiche abitative. Il caso di Bergamo

Sara Bindo

Un’analisi dell’inventuto nella pianificazione per l’individuazione di nuove traiettorie per il social housing

Alessandro Boldo, Raffaella Freschi

Politiche dell’abitare ai margini. Tra accessibilità e discrezionalità in Veneto

Raffaella Campanella

Qualità urbana dell’abitare sociale riscoprendo Kevin Lynch

Ignazio Cannas, Maddalena Floris, Daniela Ruggeri

Nuove politiche dell’abitare. Un possibile riuso e riqualificazione del patrimonio abitativo di Meana Sardo per l’inclusione sociale

Elisabetta Capelli

Le competenze per il social housing: quali temi per l’urbanistica?

Alessandro Cariello, Francesco Selicato

La densificazione degli ensemble periurbani di edilizia residenziale pubblica nel territorio pugliese

Ludovico Centis

Troppo tardi. Troppo presto? Due esperienze di housing sociale a Milano

Francesca Cognetti, Liliana Padovani

Ri-attribuire valore e senso ai quartieri di edilizia residenziale pubblica nella città contemporanea. Percorsi attraverso il quartiere San Siro a Milano

Silvia Covarino

Geografie dell’abitare contemporaneo. Prospettive urbane condivise

Roberta Cucca, Luca Gaeta

Ritornare all'affitto: evidenze analitiche e politiche pubbliche

Cristiana Eusepi

Metamorfosi e dialoghi. Parte di città, heritage e declinazioni domestiche

Vincenzo Gaglio

Le cooperative di abitanti nella realizzazione e nella gestione di abitazioni sociali. Il caso del Progetto Zoia e del Bando delle Otto aree a Milano

Giuseppe Galiano, Alessandro Cutini

Costruire nel costruito.
Riqualificazione dell'Edilizia Economica e Popolare

Elena Giannola

Social housing e interazione multietnica: un'ipotesi di progetto nel centro storico di Palermo

Marco Gissara, Lorenzo Diana, Benedetto Nastasi

L'abitare condiviso come strumento per la rigenerazione urbana integrata

Alessandra Gravante, Michele Zazzi

Ipotesi di rigenerazione conservativa per i quartieri di edilizia residenziale pubblica. Riflessioni sul caso di Parma

Giuseppe Las Casas, Francesco Scorza

L'abbandono e lo spopolamento devono/ possono essere governati: politiche di sviluppo inducono politiche alloggiative

Benedetto Mazzullo, Marco Picone

Una svolta qualitativa per l'abitare: quartiere, periferia, città

Salvatore Multinu, Marco Iadevaia, Davide Perra, Christian Scintu

L'edilizia residenziale pubblica come risorsa per la realizzazione di interventi di Housing Sociale. Studio di un modello sperimentale nella città di Cagliari

Fabrizio Paone

Italia contemporanea. La casa e l'abitare

Manuel Reverberi, Silvia Sitton

Condizione abitativa e fabbisogno di housing sociale. Un'analisi locale

Mirko Russo

Quartieri di mezzo

Edoardo Salzano, Mauro Baioni

Garantire i diritti all'abitare e alla città attraverso un programma organico di investimenti pubblici nella città esistente

Angela Santangelo, Stefania Proli, Simona Tondelli

Social housing e rigenerazione urbana: dalla dimensione europea, nuovi stimoli per il caso bolognese

Dal social *housing* alla social *city*

Mariella Annese

Politecnico di Bari
DICAR

Email: m.annese@factoryarchitettura.it
Tel: 320. 6486647

Milena Farina

Università degli Studi Roma TRE
Dipartimento di Architettura
Email: m.farina@factoryarchitettura.it
Tel: 339.8011887

Abstract

In Italia la locuzione *social housing* sembra ormai aver soppiantato il tradizionale riferimento alle case popolari, per indicare genericamente tutte le forme di offerta residenziale per i ceti meno abbienti. L'evoluzione del linguaggio non è solo formale ma corrisponde all'emergere di nuove politiche abitative a carattere sociale promosse da nuovi soggetti, che sopperiscono all'arretramento di un soggetto pubblico ormai passato da un ruolo attivo a un ruolo di supporto delle iniziative private. Nuove condizioni offrono infatti l'occasione di sperimentare con maggiore libertà forme di intervento che interpretano il carattere sociale in modo diverso, non più in termini generici ma specifici, comprendendo nel progetto abitativo la sfera delle relazioni con le comunità e il territorio.

L'indagine vuole prendere in esame alcuni casi studio a Milano che, attraverso un approccio integrato, hanno trasformato aree industriali o di servizio dismesse diventando occasione di rilancio di intere parti di città. A partire da un'analisi di queste esperienze, la riflessione si concentrerà sul tema dell'*housing* sociale come azione complessa di rigenerazione urbana e occasione per la creazione e l'integrazione di nuove comunità.

Parole chiave: community, social housing, urban regeneration.

1 | *Housing* sociale come politica di integrazione

Con la definizione di *housing* sociale è ormai intesa comune sottintendere un'azione ben più complessa di quanto sia riferito invece alla nozione di Edilizia Residenziale Pubblica, in quanto comprende una gamma di politiche ed esperienze differenti per forma di finanziamento, soggetti promotori, categorie di abitanti, titolo di assegnazione degli alloggi, grado di integrazione con le attrezzature comuni e gli eventuali servizi urbani, ecc. La varietà dei fattori che concorre a modificare la terminologia arricchendone il senso è conseguenza di una diversa prospettiva di osservazione del problema, inteso non più come fabbisogno abitativo da risolvere con la produzione di case per una determinata classe sociale, bensì come l'insieme delle esigenze che emergono dalla definizione di una rinnovata condizione dell'abitare a partire dalla messa in scena delle relazioni tra le persone e tra queste e lo spazio (Caudo, 2012).

La ricerca di queste nuove condizioni sembra offrire l'occasione di sperimentare con maggiore libertà forme di intervento che interpretano il carattere sociale non più in termini generici ma specifici, con significati più ampi, tutti riconducibili a un approccio ispirato alla filosofia dell'integrazione: funzionale sociale, urbana.

Alcune esperienze avviate nella città di Milano a partire dagli anni 2000 appaiono di un certo rilievo nel panorama nazionale, avendo spostato l'attenzione dal fabbisogno di alloggi ai diversi bisogni in cui si articola e si sostanzia l'abitare nel suo senso più profondo e compiuto.

Provando ad innovare il concetto di casa sociale come servizio/standard, l'esperienza milanese sembra approcciare al tema dell'*housing* sociale riscrivendo la questione abitativa «all'interno di un più ampio ragionamento sulla città» che considera la «sostenibilità sociale come uno dei fondamentali ingredienti di qualunque intervento di sviluppo urbano che si vuole sostenibile» (Cottino, 2011: 42)

1.1 | Learning from Villaggio Barona

Un progetto-guida attraverso il quale re-interpretare il tema del bisogno abitativo è sicuramente rappresentato dal Villaggio Barona, un'esperienza pionieristica di *housing* sociale “integrato” intrapresa a metà anni Novanta¹ da alcune realtà locali attive nel terzo settore² con la riqualificazione di uno spazio industriale dismesso. Ispirandosi ad alcune delle più innovative politiche europee di trasformazione urbana in corso alla fine degli anni '90 (URBAN, INTEGRA e Progetti Pilota Urbani), l'iniziativa è diventata un riferimento di “politica urbana” per l'innovazione compiuta su strumenti e modalità fino allora in uso nel campo del Social Housing e al contempo della rigenerazione urbana (Rabaiotti, 2007).

Il progetto, infatti, muove dal riconoscimento dei servizi di cura e di assistenza presenti nel territorio e li assume come pretesto per dare a questo specifico campo visibilità e significato nell'intervento immobiliare, destinato solo apparentemente alla residenza sociale.

L'intervento, promosso non da soggetti pubblici ma da associazioni private senza scopo di lucro³, attraverso una convenzione stipulata con il Comune di Milano, basandosi su di un vincolo di destinazione dell'area a servizi collettivi di interesse comunale, ha promosso una concezione di standard che include elementi tradizionalmente esclusi ma fondamentali per il carattere integrato dell'intervento. Attraverso l'integrazione di alcune attività di carattere socio-sanitario e assistenziale esistenti con il progetto e lo spazio urbano, si sono combinati i servizi solitamente destinati a risolvere problemi di grave marginalità sociale con “ordinarie” funzioni urbane. Di fatto questa operazione ha strutturato concettualmente il Villaggio Barona non come un insediamento residenziale quanto piuttosto come centro di assistenza integrato, che affianca soluzioni abitative e commerciali ad attività di servizio alla persona.

Contemporaneamente un processo partecipativo molto articolato ha coinvolto gli abitanti del quartiere nella trasformazione. Ponendosi l'obiettivo di conciliare le esigenze più diffuse nella società locale con i bisogni delle persone con difficoltà alloggiativa, l'area da trasformare è divenuta luogo di composizione di interessi diversi e terreno di incontro tra gruppi sociali differenti nonché punto di riferimento per il quartiere esistente. Si è infatti messo a punto un chiaro e specifico programma funzionale organizzato su diversi gradi e modi di assistenza ai residenti dell'intero quartiere⁴, che ha determinato un sistema di relazioni tra le diverse componenti dell'insediamento e il contesto. Questo risultato è stato raggiunto attraverso un processo partecipativo che ha influito direttamente anche sulla fase di dismissione dell'area, gestita come un vero e proprio laboratorio in cui sperimentare alcune attività così da poterne valutare l'impatto e stabilire la maggiore o minore compatibilità con le vocazioni dell'area, avviando un graduale processo di riappropriazione del luogo e di costruzione dei contenuti che ha reso gli abitanti protagonisti. La dimensione sociale dell'abitare, più che mera dichiarazione di intenti, nel caso del Villaggio Barona è stata di fatto sperimentata concretamente fin dall'inizio dalla comunità, che ha imparato a condividere le risorse a disposizione e a gestire il potenziale conflitto tra diversi interessi. Questa esperienza ha così dimostrato che gli spazi dismessi possono diventare dei “condensatori sociali” in grado di guidare senza soluzione di continuità il processo che dalla dismissione porta al recupero, proponendosi fin da subito come luoghi vivi nella città senza aspettare i tempi della trasformazione definitiva. Le sperimentazioni sull'abitare integrato avviate con il villaggio Barona sono state riproposte in molti interventi di *social housing*

¹ L'iniziativa di trasformazione dell'area si avvia nel 1994; l'insediamento viene inaugurato nel 2002, ma gli interventi si concluderanno per la parte dei servizi sociali nel 2007.

² Per iniziativa della Parrocchia dei Santi Nazaro e Celso alla Barona, Associazione Sviluppo e Promozione (ASP) e Fondazione Attilio e Teresa Cassoni.

³ La Fondazione Cassoni proprietaria dell'area, l'Associazione Sviluppo e Promozione e la cooperativa La Cordata) con il finanziamento di soggetti privati (la Fondazione Cariplo e la Banca Popolare di Milano). Sostenitori del progetto sono inoltre Mediaset, Mondadori, Cattolica Assicurazioni, Borio Mangiarotti (società costruttrice), Società La Ligure e Fondazione ICare..

⁴ 82 unità abitative tra cui 78 alloggi a canone moderato e 4 alloggi speciali), un pensionato sociale per studenti e giovani lavoratori con 4 comunità alloggio destinati a soggetti disagiati, una serie di spazi per servizi alla persona, attività commerciali, artigianali e culturali strutturati intorno a un nuovo sistema di spazi pubblici.

nel territorio milanese, adattandole ai diversi contesti fino a configurare una sorta di approccio condiviso dagli operatori attivi in questo campo.

1.2 | Via Cenni

Il complesso di via Cenni, inaugurato nel 2013, è tra i più importanti interventi in termini dimensionali realizzati nella periferia di Milano negli ultimi anni, esito di una iniziativa promossa dalla Fondazione Housing Sociale attraverso la società di gestione Polaris Investment SGR, in collaborazione con il Comune di Milano per la sperimentazione di nuovi modelli gestionali degli alloggi sociali attraverso il ricorso alla finanza etica. Nelle categorie di abitanti destinatarie dell'intervento vi sono infatti quei cittadini che hanno condizioni di reddito non compatibili con l'assegnazione di un alloggio ERP ma che hanno comunque difficoltà a sostenere un affitto a libero mercato. Solo in parte le iniziative del gruppo si rivolgono a categorie disagiate, nei limiti della sostenibilità economica complessiva degli interventi. L'obiettivo è ottenere una composizione sociale eterogenea e bilanciata, nella quale le situazioni dei soggetti più vulnerabili possano essere gestite con programmi dedicati che ne favoriscano l'inclusione. Per questo, accanto a tipologie di alloggio più tradizionali (bilocali, trilocali, quadrilocali), l'intervento ha previsto alcuni alloggi speciali per giovani (lavoratori o studenti) e per famiglie solidali (disponibili ad accogliere temporaneamente bambini o adulti in difficoltà), "mamme di giorno" (disponibili a curare altri bambini durante il giorno) o famiglie con genitori anziani o figli disabili⁵. Ma ancora una volta la caratterizzazione sociale dell'intervento è data soprattutto dalla dotazione di servizi integrativi della residenza (soggiorno comune, portineria, utensileria per realizzare lavori manuali, lavanderia condominiale) e di servizi locali e urbani (foyer e centro di fisioterapia) che contribuiscono a identificare il progetto come un luogo di aggregazione che manca nel territorio.

L'articolazione di questi spazi associati alla residenza è stata stabilita in funzione di un programma di gestione sociale che prevedeva il coinvolgimento diretto della comunità.

A questo scopo si è individuato un "Gestore Sociale", ovvero un soggetto giuridico senza scopo di lucro in cui sono rappresentati anche gli abitanti, appositamente costituito, che con la sottoscrizione di un contratto di "*global service*" con il promotore si assume la responsabilità della gestione integrale del complesso, sia degli immobili sia della comunità. In fase di avvio del Gestore Sociale è prevista una fase di "accompagnamento" della comunità, gestita da un'organizzazione che ha già esperienza nel *social housing*, con l'obiettivo di costruire una serie di relazioni basate su interessi comuni e sull'attivazione di forme di collaborazione tra gli inquilini (banca del tempo, cura del verde e degli spazi comuni, compostaggio, scambio oggetti, gruppo di acquisto solidale, mamme di giorno). Si costruisce così gradualmente il senso di identità e appartenenza al luogo in cui si abita: "una comunità per crescere", come è stata definita dal gruppo di lavoro interpretando la vocazione dell'intervento.

Il progetto architettonico è stato individuato sulla base di un concorso internazionale di progettazione organizzato nel 2009⁶ una volta definito il programma, optando per un'organizzazione spaziale coerente delle diverse funzioni anche in relazione alle modalità di gestione. Pur nella continuità degli spazi aperti, nel progetto è presente una chiara distinzione tra l'ambito pubblico e l'ambito residenziale, tra spazi accessibili a tutti dove si concentrano i servizi locali e urbani e spazi fruibili prevalentemente dagli inquilini dove si trovano invece i servizi integrativi all'abitare.

1.3 | Il progetto di Via Fratelli Zoia

Di dimensioni molto minori ma in linea di coerenza con i precedenti, nel 2014⁷ si è conclusa la realizzazione del progetto Zoia, nel quartiere di Quarto Cagnino, a seguito di un bando del Comune di Milano⁸ per l'assegnazione novantennale di aree pubbliche in diritto di superficie. Nella selezione della proposta in fase di gara si è preferita la proposta che ha offerto, insieme alla qualità compositiva e architettonica, un'alta percentuale di alloggi in affitto a canone sociale e convenzionato rispetto al numero degli alloggi in vendita e, per favorire un migliore mix sociale, un progetto preliminare di accompagnamento sociale per gli abitanti e il quartiere con relativi spazi pari al 5% della Superficie Lorda di Pavimento (SLP) totale.

⁵ L'offerta di alloggi prevede in parte la locazione, in parte il patto di futura vendita.

⁶ Il progetto vincitore è di Rossi Prodi Associati di Firenze.

⁷ I lavori sono cominciati a luglio 2012 e terminati a giugno 2014. L'intervento è stato inaugurato nel settembre 2014.

⁸ Il *Bando delle 8 aree* del 2008 era rivolto agli operatori di settore, come cooperative e imprese con team interni di progettisti o tecnici, per la realizzazione di alloggi in *social housing* su aree pubbliche.

Nel caso del progetto vincitore del bando, l'intervento si è caratterizzato per la forma dell'abitare in cooperazione⁹, offrendo alloggi in proprietà e in affitto a canone convenzionato e sociale, luoghi di incontro e spazi di lavoro, servizi all'abitare e in particolare spazi per incubatori di cooperative per giovani creativi.

Si sono così realizzati tre edifici, per un totale di 96 alloggi, dei quali 28 destinati all'affitto convenzionato e 16 all'affitto sociale, che propongono soluzioni abitative per categorie di utenti in condizioni di difficoltà alloggiativa ma comunque privi dei requisiti previsti per l'ERP. La posizione degli edifici genera due spazi pubblici che favoriscono l'integrazione sociale, ovvero una corte interna dedicata agli abitanti ma aperta nelle ore diurne al quartiere e una piazza destinata a mercato rionale settimanale e attività culturali dei laboratori creativi. Si crea una polarità tra le parti dell'intervento, visto che l'edificio con alloggi in locazione è sotto ogni punto di vista in relazione diretta con gli altri due e con gli spazi aperti, grazie all'organizzazione spaziale dei tre volumi ma anche per la dilatazione del contesto urbano.

L'integrazione della residenza si fonda sulla presenza di spazi comuni all'abitare come il deposito biciclette che offre anche il servizio di ciclofficina, spazi di deposito comuni, e di servizi condivisi, come la lavanderia, l'angolo cucina, la biblioteca con postazioni pc.

Pur se di dimensioni ridotte rispetto agli esempi precedenti, e con minori velleità architettoniche se confrontato con l'intervento di via Cenni, il progetto Zoia propone anch'esso un elemento di innovazione sul tema dell'abitare integrato al quartiere: lo spazio Zoia Officine Creative, circa 200 mq¹⁰ posti al piano terra dell'edificio riservato alla locazione, destinati ad essere al contempo un incubatore di start up di giovani creativi ma anche l'occasione per sperimentare una nuova «architettura delle relazioni» così come viene descritto nel blog dedicato (www.ZOIAblog.com).

Dichiaratamente rivolto alla fascia di utenti più giovani che solitamente accompagnano il bisogno abitativo al problema lavorativo, questo spazio vuole proporsi come un luogo di incontro aperto al quartiere, nel quale far convivere in un'organizzazione di *open space* postazioni di lavoro, servizi di consulenza per creativi e attività imprenditoriali. L'inserimento delle start up nelle Officine è avvenuto attraverso un *contest*¹¹ che ha offerto a costi calmierati la disponibilità d'uso per start up imprenditoriali innovative e in grado di generare ricadute positive sul contesto. Come per il Villaggio Barona, anche nel progetto Zoia la creatività non è un elemento inserito ex-novo ma una vocazione rilevata nel contesto, dove numerose sono le iniziative promosse e le associazioni che operano in campo culturale e sociale. Le Officine si prestano così a diventare il luogo preferenziale per l'incontro di questi operatori e un riferimento per il quartiere¹², caratterizzando l'intervento come luogo dell'integrazione e della produzione culturale.

Le Officine Creative, di fatto pensate come uno spazio dedicato alle nuove forme professionali che potenzia l'offerta sociale e culturale dedicata al quartiere di Quarto Cagnino, hanno l'ambizione di essere un motore di cambiamento: accompagnando lo sviluppo di giovani creativi e piccole imprese vogliono permettere al quartiere di trarre vantaggio della loro presenza e dei servizi e attività da essi avviati.

In questo intervento le cooperative hanno giocato un ruolo attivo non solo sul piano della trasformazione e della gestione degli immobili, ma, con l'impegno formulato in fase di gara, anche nell'organizzare e gestire momenti di ascolto ai bisogni dei nuovi abitanti come del quartiere, individuando i bisogni effettivi e le risposte concrete con l'obiettivo di stimolare il confronto e la conoscenza reciproca. A tal fine è stato realizzato un blog che sotto lo slogan «Periferia, case di qualità, mix sociale, creatività per il quartiere, cooperative di abitanti e network 2.0.» (www.ZOIAblog.com) ha offerto a soci, addetti ai lavori ma anche ai cittadini l'opportunità di informarsi sullo stato di sviluppo del cantiere, con aggiornamenti in tempo reale, sulle attività in corso, sulle iniziative, tra cui appunto il contest, e sui vari programmi culturali organizzati dalle Officine e dai creativi che hanno iniziato a frequentarle. Negli intenti dei creatori di questo innovativo canale di partecipazione sociale, la rete è lo strumento ideale per innovare il concetto di abitare popolare. Vivendo infatti momenti di confronto periodico, tutti i soggetti coinvolti dal progetto sin dalla fase di cantiere hanno fatto convergere le proprie visioni sull'abitare nella realizzazione delle abitazioni come degli spazi comuni, anticipando quel processo di coesione sociale e tessitura di legami personali su cui si struttura il vicinato. Utilizzando tutti i canali contemporanei di comunicazione e

⁹ Promotori dell'intervento sono la Cooperativa Ferruccio Degradi in collaborazione con la cooperativa Solidarnosc.

¹⁰ Le Officine Creative sono costituite da tre spazi di lavoro (uno di circa 100 metri quadrati e due di circa 45 mq).

¹¹ Il contest si è chiuso ad aprile 2014 e si è rivolto a tutte le start up dei settori creativi (moda, musica, arti e architettura, cinema, editoria cinema, cucina).

¹² Da settembre 2014 alcuni degli spazi delle officine sono stati affidati a un liutaio, una gallerista, architetti e realtà teatrali che si sono impegnati a interagire costantemente con gli inquilini di Zoia e con l'intera zona. CFR. d'Amico B. "Zoia, il quartiere popolare aperto agli artisti", in *Il Corriere della Sera* del 16.09.2014.

socialità (facebook, twitter, etc), hanno così sperimentato una sorta di prova tecnica della comunità che anche dopo l'insediamento permette loro di rafforzare i rapporti così come le diverse progettualità promosse dalle star up creative con cui convivono.

Conclusioni. La lezione Milanese

Gli interventi descritti di *housing* sociale puntano alla realizzazione di programmi integrati costruiti a partire dalle istanze già presenti nei territori, nel tentativo di contribuire a rafforzare le comunità locali. Nella gestione degli spazi dedicati ai servizi per la residenza, si tiene conto delle realtà più attive già presenti nel contesto e della domanda espressa a livello locale. La questione immobiliare così non si risolve unicamente con la risposta al bisogno alloggiativo, quanto piuttosto attraverso la dotazione di un sistema di servizi legati all'abitare e la creazione di legami molto forti con il territorio¹³. Nella costruzione di questi programmi integrati i promotori degli interventi affrontano anche il tema della gestione dei servizi avvalendosi del fondamentale contributo della comunità locale, riuscendo a raggiungere il giusto livello di condivisione e di integrazione con il territorio, essenziale anche per la costruzione della comunità che dovrà insediarsi.

Questo determina che, anche nella composizione delle nuove comunità, si segua una logica di integrazione. Se l'ERP era per lo più destinata alla parte è più disagiata (e quindi numericamente più esigua) della popolazione, l'*housing* sociale così strutturato riesce a rivolgersi a una platea più ampia e articolata di abitanti, che non riescono a soddisfare sul libero mercato il loro fabbisogno abitativo. L'ampliamento e la diversificazione della fascia di destinatari ha effetti decisamente positivi rispetto alla tradizionale politica della casa popolare, poiché annulla quelle condizioni di segregazione spaziale e conflittualità prodotte dalle passate politiche di concentrazione di popolazione con situazioni di disagio ed emarginazione sociale.

L'integrazione con la città è ricercata anche attraverso una dimensione più contenuta degli interventi e la collocazione all'interno di zone già abitate, spesso con la trasformazione di aree industriali o di servizio dismesse che diventano occasioni di rilancio di territori più allargati. Questi interventi di housing sociale si caratterizzano quindi più come operazioni più complesse di rigenerazione urbana.

Il successo dell'approccio integrato di questi interventi, pur sottolineando la posizione marginale del soggetto pubblico nell'ambito delle più innovative politiche abitative, indica nella promozione di intese con gli operatori del Terzo Settore un nuovo ambito di interesse e di indagine entro cui perfezionare le politiche pubbliche. Nell'interpretazione milanese della questione, incentivare l'iniziativa privata nel settore dell'*housing* sociale, inteso non più come mera risoluzione di un problema alloggiativo ma come risposta a una più ampia gamma di bisogni del territorio, sembra essere uno strumento efficace di intervento sul corpo della città, in grado di far convergere gli obiettivi della riqualificazione con i principi di welfare sociale che, se applicato in maniera sistematica, potrebbe dar vita a una nuova stagione del progetto urbano.

Attribuzioni

La redazione delle parti "1.1 Learning from Villaggio Barona" e "1.3 Il progetto di Via Fratelli Zoia" è di Mariella Annese, la redazione di "1. Housing sociale come politica di integrazione" e "1.2 Via Cenni" è di Milena Farina.

Riferimenti bibliografici

Caudo G. (2012), "Il progetto dell'abitare sociale", in Cancellieri A., Scandurra G. (a cura di), *Tracce urbane. Alla ricerca della città*, Franco Angeli, Milano, pp. 214-220.

Cottino P. (2011), "Housing Sociale nella prospettiva della rigenerazione Urbana", in *Urbanistica. Dossier online*, n. 2, pp. 42-45.

Sitografia

"Villaggio Barona. un progetto integrato di housing sociale nella periferia milanese", disponibile su: <http://www.villaggiobarona.it/conferenza2811/presentazioneprogetto07.doc>

¹³ Questo approccio integrato è coerente con il DM del 22 aprile 2008, laddove fa riferimento al sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.

“Un villaggio alla Barona. Documento di presentazione”, disponibile su:

<http://www.cestim.it/argomenti/01casa/presentazione-villaggio-barona.doc>

“Una comunità per crescere, Milano - via Cenni. Documento Preliminare alla Progettazione”, disponibile su:

http://www.fhs.it/allegati/201109291648230.DPP_Cenni.pdf

“Una comunità per crescere, Milano - via Cenni. Documento Integrativo: indicazioni e contenuti progettuali”, disponibile su:

http://www.fhs.it/allegati/201109291641390.DI_Cenni.pdf

“Un programma per l’housing sociale”, disponibile su:

<http://www.fhs.it/allegati/201109291642210.PHS.pdf>

Abitare od essere cittadini, cioè cum-cives?

Stefano Aragona

Università Mediterranea di Reggio Calabria
Dipartimento PAU, Patrimonio, Architettura, Urbanistica
Email: stefano.aragona@gmail.com
Tel: 3202347796

Abstract

Stanno modificandosi le condizioni demografiche, sociali ed economiche che nei Paesi Occidentali sono state le basi dell'Urbanistica moderna. L'esponenziale allungamento dell'aspettativa di vita, la grande spinta e possibilità alla "individualizzazione" della società, il passaggio dalla città industriale ad altri assetti produttivi e quindi localizzativi con la riqualificazione dell'esistente non consumando altro suolo, l'immigrazione che significa al tempo stesso questioni ma anche grande opportunità, richiedono un ripensamento radicale sia teorico ma anche operativo per chi si occupa di territorio e città. Quindi è una crisi, *κρίσις*, che può rinviarci all'originario senso etimologico di svolta, cambiamento di paradigma. E' una crisi della città che però si declina in modo molto differente in relazione alle dimensioni delle realtà poiché la scala offre od impedisce possibilità e queste sono molto diverse. Gli aspetti di tale crisi quanto sono reali, cioè effettivamente sentiti dai soggetti sociali, e quanto immaginati, ipotizzati, dagli "esperti"? Questo viene discusso nel paper partendo dal presupposto di base - la casa - che è il fondamento della città stessa. L'approccio integrato è la filosofia di fondo e metodologia operativa. Ruolo essenziale è riconosciuto alla politica, cioè l'arte di gestire la poils, sia a livello locale ma anche nazionale. Ipotesi, suggerimenti operativi, in uno scenario complessivo, chiudono lo scritto.

Parole chiave: housing, urban policies, citizenship.

1 | Modificazioni radicali nel sociale e sul territorio

Esistono tanti esempi di nuove forme dell'abitare. Ma sono consone, adatte alle condizioni sociali, demografiche, economiche che stanno mutando? L'abitare è stato alla base dei processi di antropizzazione: dall'albero, passando per la grotta, quindi i primi villaggi con il formarsi di una idea di civitas e di cittadinanza, il cittadino *cum-cives* come ricorda Cacciari (1991) in epoca romana e di *polites* in quella precedente ellenica, rimanendo nel mondo occidentale con le sue radici greco-latine. L'abitare, assieme alla difesa, era il fulcro della costruzione degli insediamenti urbani. Con la prima rivoluzione industriale, in oltre trecento anni, si forma il paradigma industriale, riprendendo metaforicamente un termine coniato da Khun nel 1962 per le scoperte scientifiche. Sempre più il territorio, e la città in primo luogo, si strutturano nel rapporto tra *tempi pubblici e tempi privati*, come evidenzia in un interessante saggio di Ernesti (1995), con i secondi che si sono disegnati su quelli dei primi, sia della produzione che nei servizi. Questo ha significato la strutturazione spaziale, fisica, degli insediamenti urbani - cioè dell'abitare - che fosse il più consono alla sincronizzazione tra spazio e tempo, ovvero tra organizzazione del vivere e tempi del vivere, come evidenziato da Clementi nel testo del 1983 sui *Servizi pubblici*.

Tutto ciò in un quadro di aspettativa di vita intorno ai 50/60 anni e che vedeva l'anziano formalmente individuato con il varcare la soglia dei 65 anni ed una piramide d'età coerente con il suo nome, ovvero più nati che scomparsi. Le lotte per il diritto alla casa della fine degli anni '60 e soprattutto la prima metà del

decennio successivo, rappresentano sul territorio ciò che Lo Statuto dei lavoratori fu nel mondo del lavoro.

Ma dire casa poi significò dire servizi primari e secondari. Quindi assieme a luce, acqua, fogne, etc. si pianificarono e poi - spesso con grande ritardo - vennero costruiti ospedali, scuole. Si evidenziò la necessità di un rapporto con il territorio, formalizzata nei Distretti Socio-sanitari ed in quelli Scolastici con i relativi bacini di utenza. Così emerse l'inevitabile richiesta di loro accessibilità e quindi la domanda di trasporto, oggi definita in modo più ampio di mobilità. «Esemplare il caso della Magliana a Roma. Una lunga lotta durata oltre sei anni capace di trasformare una marmellata di case realizzate in modo abusivo (sotto il livello del Tevere) in un modello insediativo e di proprietà sociale. Un quartiere liberato dove gli "occupanti" diventati ora "cittadini" strappano all'Amministrazione, che fino ad allora li aveva costretti a vivere in baracche o nei "borghetti", anche scuole e servizi sanitari. Da loro pensati. Da loro organizzati. Succede ovunque non solo a Roma. A Milano, dove la facoltà di Architettura accoglie le famiglie sgomberate da via Tibaldi, la polizia si accanisce contro chi occupa le architetture "firmate" del Gallaratese tirate su come nuovo luogo del progetto di territorializzazione della nuova borghesia. Lo Stato che scatena i poliziotti è lo stesso che partecipa alla realizzazione del solo 3% di case popolari mentre esplose la costruzione di case da destinare al libero mercato. Le case costruite e tenute sfitte o quelle il cui canone incide pesantemente sul salario, vengono occupate ed insieme si decide il canone da corrispondere. Ma interi quartieri, è il caso di Roma, praticano e difendono allacci diretti alle reti dei servizi, o si auto riducono il costo delle bollette. Un conflitto che esce fuori da quelle case esplodendo nelle città permettendo a tutti la presa di parola. Parlano di un abitare che viene prima del costruire, portano l'assalto al cielo della città. Per questo furono repressi.» ricorda Fabio Grimaldi nell'incontro "Battaglie nella città" del 9 maggio 2015¹ (Fig.1)

L'urbanistica pose tali argomenti al centro del dibattito che dopo la Gescal vide con la l.167 del 1962, la Legge INA Casa e poi la l.457/78, interventi finalizzati a dare una politica nazionale sulla casa e tutto ciò che essa implicava. L'attuazione di tali norme fu comunque non lineare se con *La Metropoli spontanea* del 1983 Clementi e Perego già parlavano di autocostruzione. E nel 1985 si rese necessaria la prima legge di "condono edilizio" dedicata a sanare l'enorme presenza di insediamenti abitativi abusivi, solo a Roma ca.800.000 persone un terzo della popolazione di allora. Il centro della questione era l'abitazione e l'abitare la città. Si noti che è solo nella seconda metà degli anni '70 che nelle grandi città nascono Assessorati finalizzati ad interessarsi alle condizioni di vita delle periferie urbane, cioè dell'abitare di popolazione che diventa sempre più numerosa. Non è un caso che questo fu in concomitanza con la grande rivoluzione politica portata dalla vittoria, per la prima volta dal secondo dopoguerra, di forze della sinistra.



Figura 1 | Lotta per la casa nel 1974 a San Basilio, Roma. Fonte: D'Amico Tano in: <https://festivaldistoria.wordpress.com/2015/04/28/battaglie-nella-citta-%E2%9C%A6-festival-di-storia-%E2%9C%A6-gli-anni-70/>

¹ L'evento realizzato nel "Festival di Storia" prevedeva gli interventi di Franco Purini, Fabio Grimaldi, Vincenzo Miliucci, Pablo Echaurren, con postazioni permanenti Associazione Lotta Continua e Circolo Bosio <https://festivaldistoria.wordpress.com/2015/04/28/battaglie-nella-citta-%E2%9C%A6-festival-di-storia-%E2%9C%A6-gli-anni-70/>

Poi inizia cambiare tutto proprio a metà degli anni '70. Deindustrializzazione, spinta all'individualismo, allungamento dell'aspettativa di vita, immigrazione e quindi le innovazioni tecnologiche che esaltano le opportunità di ciascuno fanno venire meno l'idea di *societas* strutturata nei trecento anni detti. Così è necessario ri-inventarsi un stare insieme, il *cum-vivere*.

Questo può essere un'opportunità per strutturare diverse modalità di vita di cui la casa e l'abitare sono parte essenziale. Dei quattro elementi della Carta di Atene l'abitare sembra perdere importanza rispetto lo spostarsi. E' comunque uno spostarsi che diviene anche virtuale grazie alle comunicazioni. Modificandosi le relazioni sociali si modifica lo stare insieme. E se il lavoro è mobile come fa l'abitare ad essere stabile?

Nelle "Invarianti territoriali" di Raffenstein (1985) il rapporto tra tipo di Civiltà/Società le Aree ed i Nodi perdono peso in relazione alle Comunicazioni, fisiche ed immateriali, cioè ai Flussi. Ma appunto un flusso è dinamico mentre la casa è associata ad un'idea di permanenza.

2 | Nuovo spazio dai nuovi requisiti?

La novità è riassumibile nella parola flessibilità. Flessibilità che dipende dal destrutturarsi della famiglia e dalla concomitante, collegata, individualizzazione della società come già si anticipava ne *La Città virtuale* (Aragona, 1993, cap.5) parlando di opportunità/rischi del fascino e seduzione dell'innovazione tecnologica. In Italia vi è la più elevata percentuale di possessori di telefonia mobile (cellulari, IPOD, etc.), di macchine private e di abitazioni in proprietà dei Paesi della EU. Fortunatamente l'aspettativa di vita alla nascita si è praticamente raddoppiata ma molto spesso in modo non sincrono nelle coppie, ovvero diversa sopravvivenza, generando anche in questo caso situazioni individuali. Mentre la natalità è crollata. Al di là delle scarse politiche per la famiglia e l'assenza di servizi quali asili nido, etc. – molto meno consistenti rispetto le altre Nazioni Occidentali - però nel nostro Paese sembra esservi una tendenza sempre più accentuata all'esaltazione dell'individuo sia nei giovani che nelle persone più adulte. Tutto ciò mentre rimane idealmente – pubblicizzata e sostenuta in più modi - un'idea di famiglia tradizionale anche se aperta.

E' quindi questo il nuovo quadro sociale in cui la pianificazione deve muoversi. Quadro che si caratterizza da una mobilità diffusa richiesta od imposta. Il mercato unico delle merci vede anche la forza lavoro quale "prodotto" da muovere: ovvero le persone da spostare come oggetto/strumento di produzione. Condizione antitetica di quella che è stata alla base dei tanti modelli casa – lavoro. Base a loro volta dei modelli della pianificazione dei trasporti. Si noti che in Italia per lo più le infrastrutture inseguono, hanno inseguito, le localizzazioni (più o meno legali e/o spontanee) di case e lavoro invece che partecipare alla costruzione di assetti/scenari territoriali. Anche con i Piani Strutturali spesso hanno avuto solo il nome, l'idea, di ciò a cui essi si rifacevano di origine estera inglese, francese, od olandese fosse.

Un altro elemento caratterizza l'Italia ed è quello della bassissima percentuale delle case in locazione. Pur in presenza di in un elevatissima quantità di abitazioni, vi è una piccolissima parte data in affitto. Dopo l'abrogazione della legge sull'Equo Canone il tema è stato di fatto lasciato al mercato. Difficile utilizzare interventi di agevolazione di tipo fiscale e bonus a causa sia delle risorse sempre più scarse di cui gli Enti Locali sono dotate, oltretutto con esiti territorialmente ineguali poiché la sempre più forte spinta alla autonomia finanziaria fa sì che le aree più ricche abbiano più facilità in tal senso. E sia anche a causa della spesso non veridicità della effettiva situazione economica con quella dichiarata e che è il riferimento per ricevere o meno le facilitazioni dette. Questo con un patrimonio residenziale enorme ma vuoto.

3 | Tante domande aperte per lo spazio e la politica

L'argomento quindi è assolutamente "instabile" poiché gli elementi che sono stati alla base non solo dell'abitare ma dell'intera disciplina urbanistica stanno venendo meno... o no? Il punto interrogativo non è una provocazione retorica ma esprime un reale quesito. Ovvero forse la retorica sulla globalizzazione - ovvero delle questioni sopra accennate - sia non governata o gestita in modo intelligente come suggerisce Rodrik (2011), è un tema che scorda la "grossolanità" dei fenomeni – phenomenon – reali, concreti. E di quello che si attendono gli abitanti nelle parti periferiche delle nostre grandi città. In una recente visita fatta ad un quartiere periferico di Roma, Tor Bella Monaca (Fig.2), nelle interviste ai residenti le domande che emergevano dal loro abitare erano semplici. Riguardavano la gestione del verde, la pulizia delle strade... insomma richieste banali ma essenziali per la qualità della vita. Assieme ad un orgoglio a vivere in quel quartiere ed a non essere descritti da stampa e televisione solo come aree degradate ed invivibili della grande Capitale. In tal senso giova aggiungere che essendo ormai passati vari decenni da quando si sono

realizzati molti degli interventi di edilizia economica e popolare e/o convenzionata e/o agevolata che hanno formato tali periferie, si sta assistendo ad una stratificazione di esperienze, vissuti, relazioni sociali che stanno trasformando queste aree di abitazione in *luoghi*, ovvero in parti di città con una loro identità. Fino ad arrivare a Comitati di cittadini che si oppongono alla demolizione di quello che è divenuto la loro città. Emblematico il caso del famoso “serpentone” di Corviale a Roma (Fig. 3) – ove sono alloggiati tra le 6500 e le 7000 persone - quando l’omonimo Comitato Inquilini (CIC) invece della demolizione del lunghissimo edificio, pensata nel 2010 dall’allora Assessore regionale alla Casa Buontempo, ne chiese il risanamento a fini residenziali del IV e V piano (<http://arvalia.romatoday.it/corviale/corviale-no-abbattimento-protesta-regione-6agosto-2010.html>).



Figura 2 e 3 | 2. Tor Bella Monaca, piazza. Fonte: Stefano Aragona, 2015. 3. Corviale l’edificio residenziale. Fonte: <http://arvalia.romatoday.it/corviale/corviale-no-abbattimento-protesta-regione-6agosto-2010.html>

Sono le principali città ad avere il “problema casa”. E tra esse le differenze che le caratterizzano si stanno forse acuendo. Tra lo ZEN e la città Tor Bella Monaca appare una diversità nella qualità complessiva molto significativa. Ma non è questione, ancor più che negli altri casi, con cui si può confrontare la sola urbanistica. Attenzione che il riferimento sopra fatto alle dimensioni non è casuale. Nei piccoli e medi centri, cioè nella maggioranza delle realtà urbane italiane, la questione casa conferma abitudini, usi e modi tradizionali. Spesso associati al riuso, riqualificazione del patrimonio esistente.

Questo ci induce ad introdurre esempi positivi da cui trarre insegnamenti di interessanti casi di rinascita. Per la urgenza ed attualità si citano i Comuni calabresi rinati grazie all’impegno di migranti. Paesi che altrimenti avrebbero continuato ad essere abbandonati e poi, man mano, scomparire. Esempio il caso di Riace che da 3000 abitanti era passato a 1500. Divenuta “Paese dell’accoglienza” (Fig.4) grazie all’intuizione di trasformare gli immigrati in risorsa per ri-abitare il paese adesso rinato. Fu chiesto agli emigranti in giro per il mondo l’utilizzo delle case abbandonate di Riace Superiore. *“Ci fu subito un’adesione spontanea e furono riaperte case rimaste chiuse per 40/50 anni, di emigranti che erano in Australia, Argentina e Canada”*, racconta il Sindaco Domenico Lucano (Aragona, 2014), tra i fondatori di Città Futura e Sindaco di Riace dal 2004 ad oggi, nome ispirato dalla ‘Città del sole’ di Tommaso Campanella, sia per la vicinanza con il luogo d’origine del filosofo, sia per la realtà utopistica, all’epoca, che volevamo creare. Una città aperta, una comunità che guardava al mondo e che era pronta ad accogliere chiunque ne avesse bisogno. Con Giancarlo Bregantini (oggi arcivescovo di Campobasso), che invitava i fedeli a non piangersi addosso, che si legò con persone laiche ed insieme tentarono di costruire il riscatto sociale di una comunità. Ciò assieme alla legge regionale della Calabria – approvata all’unanimità – sull’accoglienza e l’integrazione dei rifugiati politici redatta nello stesso periodo, modello da seguire in tutt’Italia e riferimento per una legge nazionale grazie ai risultati conseguiti ed al riconoscimento ricevuto nel 2009 dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, l’Unhcr “Abbiamo sempre creduto in questa politica che mira a trasformare la presenza degli immigrati e dei rifugiati – ha detto Loiero – in un’opportunità per il territorio, quella della crescita economica e del ripopolamento dei centri storici abbandonati” messa in pratica anche in altri due comuni della Locride, Stigliano e Caulonia (http://www.regione.calabria.it/index.php?option=com_content&task=view&id=2834&Itemid=136). Così si pone evidenza l’altra importantissima evidenza del nuovo abitare, o meglio de nuovi abitanti che

sono di origine non italiana, o sarebbe più esatto dire extracomunitari o di alcuni Paesi della Ue. Chi scrive parte dal presupposto che non vi sia diversità di nazionalità nell'essere persone. Questo è un tema che sempre più diverrà centrale nell'abitare².



Figura 4 | Riace Paese dell'accoglienza.

Fonte: <http://www.lindro.it/0-societa/2014-09-09/141496-riace-il-paese-degli-stranieri/>.

Accanto a tutto ciò si evidenzia il ritorno alla campagna che sempre più sta crescendo. Così proponendo un abitare radicalmente diverso da quello della città industriale o post-industriale. Sia nel primo caso, sia in questo ruolo importante è svolto dalla politica che a livello regionale e, più operativamente, locale può indirizzare e supportare tali scelte. Emblematiche le assegnazioni di aree agricole inutilizzate nella città di Roma avvenute recentemente, il 6 novembre 2014, grazie ai relativi bandi di Roma Capitale per “l’assegnazione di terre pubbliche e immobili rurali in disuso a giovani sotto i 40 anni” i vincitori, Daniel Burrai, Mario Sonno e la cooperativa agricola CO.R.A.G.GIO, faranno nascere tre nuove aziende agricole nella tenuta Redicicoli, a Tor de' Cenci e al Borghetto San Carlo (http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?contentId=NEW748950&jp_pagecode=newsview.wp&ahew=contentId:jp_pagecode). Tra le attività che verranno realizzate nei tre lotti, affidati per 15 anni dall'Amministrazione Capitolina, la vendita diretta di prodotti a chilometri zero, fattorie didattiche e centri estivi per ragazzi, orti sociali, reinserimento lavorativo di persone svantaggiate, un agri-ristoro e un “parco avventura” (Fig.5). Certamente il sistema finanziario convenzionale potrebbe/dovrebbe anche dare un grande supporto che spesso invece manca od è dato da strutture alternative sul supporto al microcredito od iniziative tipo la “Banca etica” che supporta non a caso l’esperienza interetnica calabrese prima citata. Sono primi esempi di modificazioni materiali del modello di vita.



Figura 5 | Roma, Tenuta in terre pubbliche

Fonte: <http://www.coop-coraggio.it/blog/category/terre-pubbliche/>.

² Si ricorda che grazie ai 5.186.000 immigrati legali lo Stato incamerava ca. 1,5 mld di euro differenza tra entrate e costi secondo il Dossier Statistico 2013 a cura del Centro Studi e Ricerche Idos, in collaborazione con l'Unar come scrive Polchi (2013).

Le iniziative fin qui descritte di un nuovo abitare, di esigenze legate alla casa, ad avere una casa, divengono poi frutto di concertazione tra soggetto pubblico e privato. Sono esperienze del recuperare, ri-scoprire, rivitalizzare esperienze legate anche alle modificazioni dette inizialmente.

Modificazioni che vedono nell'esponenziale crescita delle persone della terza e quarta età la classe di popolazione più numerosa e piena di domande individuali ed aspettative soggettive. Tra le tante sperimentazioni si riportano gli utili insegnamenti che derivano dai condomini ove vivono anziani con servizi e presenza o di stranieri, spesso coppie con famiglia. Queste svolgono le necessità quotidiane delle persone avanti negli anni che altrimenti non potrebbero assolverle: dal cucinare al prendere medicinali in farmacia, etc. Allo stato attuale le esperienze sono di tipo spontaneistico, anche se talvolta avendo l'Ente Locale quale interlocutore. Caso esemplare è il "Condominio solidale" di Modena (Fig.6) con «... 20 dei 26 alloggi destinati a singoli o coppie di anziani e disabili adulti lievi o medio-lievi in possesso dei requisiti, che presentano problematiche correlate alla solitudine e alla fragilità delle reti parentali o difficoltà concrete legate alla gestione dell'abitazione e al disbrigo di attività esterne.» (Comune Modena, 2014) o quello di Torino ove «...una esperienza sperimentale... Attualmente si ospitano come residenti stabili 18 anziani inseriti nelle graduatorie per l'assegnazione di alloggi comunali, insieme a otto nuclei familiari (prevalentemente mamme con bambini) la cui permanenza è fissata in 18 mesi; altri quattro alloggi sono destinati alle "famiglie affidatarie", che affiancano durante la permanenza in condominio gli ospiti temporanei.» (Stella, 2012).

Invece tutto ciò potrebbe essere coordinato nell'ambito dei Piani Regolatori Sociali (PRS) che prevedono un rapporto tra la richiesta specifica e l'offerta in ambito socio-sanitario. Di grande ausilio strumentale sarebbe l'impiego di tele-servizi, anche previsti nei PRS, sia ai fini medici che a quelli di evitare abusi od usi impropri di beni o spazi. In senso più ampio questo rientra nel tema del ripensamento delle parole "Comunità" e "Famiglia" come evidenziato nell'omologa Associazione: «Le Comunità di Famiglie sono una comunità di comunità, nel senso che la prima comunità considerata e oggetto specifico dell'Associazione è la famiglia, o una persona con il suo desiderio di famiglia che, riconoscendo di non bastare a se stessa, decide, per realizzarsi a pieno, di vivere accanto ad altri in modo solidale. La Comunità di Famiglie non si costituisce sulla fusione, ma sul vicinato solidale, non sulle norme, ma sulla fiducia reciproca.» (Mondo di Comunità e Famiglia).



Figura 6 | Modena, Il Condominio solidale.

Fonte: <http://www.comune.modena.it/salastampa/comunicati-stampa/2014/5/anziani-e-disabili-a-modena>.

4 | Spunti per una chiusura temporanea

Non vi sono risposte né univoche né definite al tema trattato che possano essere sufficienti a confrontarsi con i molteplici fenomeni demografici e socio-economici in corso. Questi non possono essere affrontati sulla base di dati storici capaci di prevederne l'andamento poiché mai avvenuti in precedenza. Però alcune indicazioni necessarie vanno evidenziate. Innanzitutto occorre focalizzare l'attenzione della politica sulla qualità delle residenze esistenti, in primo luogo delle periferie nelle grandi città. Quelle ove i nuclei familiari sono ancora più o meno riferibili al modello canonico, seppur modificato ed in via di modificazione. Come accennato si tratta di azioni semplici, diffuse, per lo più di tipo gestionale e di

manutenzione. Agendo ad una scala di quartiere, valorizzando il rapporto tra istituzione locale – a Roma definiti Municipi, in altre città Circostrizioni – e gli abitanti per consolidare il loro essere cittadini. Occorrono poi scelte ancor più integrate di coniugare urbano e peri-urbano, le frange di confine ove, soprattutto nei grandi centri, è possibile supportare le sperimentazioni di “ruralità urbanizzata”³. Questo dovrebbe trovare un legame con modalità di acquisto e consumo coordinato in modalità come i Gruppi Associati di Consumo Solidali organizzati. Con la stessa logica integrata, seguendo le logiche citate in precedenza, è ipotizzabile articolare politiche tra il supporto agli anziani ed i giovani studenti o lavoratori che necessitano ospitalità. Questo richiede un’attenta organizzazione con i servizi sociali. Politiche fiscali premiali sulla casa ed il reddito possono essere strumenti atti a supportare tale opzione. Ma sarebbe falso pensare che l’Urbanistica possa risolvere questioni che sono molto più ampie e mai si sono presentate in passato. Il paradosso è che con il migliorare le condizioni di vita, il suo allungarsi, il risolversi delle richieste di base dell’esistenza, – formandosi quelli che il CENSIS già nel 1991 chiamava “grumi di consumo” – rischia di scomparire il concetto di *Societas* dissolvendosi in una miriade di individui. Scomparendo questa viene meno anche la città come luogo da teorizzare ma solo da praticare. Per questo si sono riportati esempi di pratiche locali sia private che pubbliche, con la speranza e la necessità di ritrovare uno spazio ed un’utilità della pianificazione di essa. Dell’abitare in questo agglomerato che continuiamo a chiamare urbe. Occorre quindi un trovare modo di confrontarsi con la proliferazione e la specificità di istanze individuali, anche internamente i nuclei familiari stessi, praticando la rottura della filosofia urbanistica della norma che ha guidato la costruzione della città degli anni ’60 (Buckhardt, 1991) ma garantendo, al tempo stesso, livelli di qualità dell’abitare e del vivere che anche Istituzioni quali l’ISTAT tentano di individuare con strumenti quali il BES, Benessere Equo e Sostenibile.

Riferimenti bibliografici

- Aragona, S. (1993), *La città virtuale: Trasformazioni urbane e nuove tecnologie dell’informazione*, Gangemi Editore, Roma-Reggio Calabria, cap.5
- Aragona E. (2014), *Riace il paese degli stranieri* in <http://www.lindro.it/0-societa/2014-09-09/141496-riace-il-paese-degli-stranieri/>
- Buckhardt, L. (1991), “La fine (auspicata) del sistema politecnico”, in Mucci, E., Rizzoli, P., (a cura di) *L’immaginario tecnologico metropolitano*, F. Angeli, Milano
- Cacciari, M. (1991), “Aut Civitas, Aut Polis”, Mucci, E., Rizzoli, P., in (a cura di) *L’immaginario tecnologico metropolitano*, F. Angeli, Milano
- Censis, (1991), *Dossier Infanzia e Anziani. Ripensare le generazioni*, Edilgraf, Roma
- Clementi, A. (1983), *Pianificare i Servizi*, Casa del Libro, Roma-Reggio Calabria
- Clementi A., Perego F., (a cura di), (1983), *La Metropoli “spontanea”: il caso di Roma, 1925-1981: sviluppo residenziale di una città dentro e fuori dal piano*, Edizioni Dedalo
- Emanuel, C. (1990), “L’organizzazione reticolare intermetropolitana: alcuni elementi per l’analisi e il progetto”, in Curti, F., Diappi, L., (a cura di), *Gerarchie e Reti di Città: Tendenze e Politiche*, F. Angeli, Milano
- Ernesti, G. (1995), “Tempo pubblico e tempo della soggettività: disciplina e società oggi”, in *Urbanistica* n.104
- ISTAT – CNEL (2013), *Bes 2013 Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia*, Tipolitografia CSR, Via di Pietralata, 157 Roma
- Khun, T. S. (1962, 1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago University Press, Chicago, tr. it della II ed., (1979) *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Einaudi, Torino, Einaudi
- Polchi V., (2013), *Immigrati, la loro “dote” ammonta a 1,5 miliardi di euro* in http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2013/11/13/news/immigrati_la_loro_dote_ammonta_ad_un_miliardo_e_mezzo_di_euro_dice_il_dossier_statistico_2013-70850845/
- Rodrik D. (2011), *La globalizzazione intelligente*, Laterza, Bari (ed. or. *The Globalization Paradox*)
- Stella E. (2012), *Ecco il condominio solidale per anziani e donne sole* in http://www.repubblica.it/solidarieta/volontariato/2012/03/21/news/ecco_il_condominio_solidale_per_anziani_e_donne_sole-31982772/

³ Rifacendosi ad una terminologia che Emanuel propose nel 1990.

Sitografia

<http://www.ilmanifestobologna.it/wp/2014/09/san-basilio-8-settembre-1974-fabrizio-ceruso-e-la-lotta-per-il-diritto-alla-casa/>

<https://festivaldistoria.wordpress.com/2015/04/28/battaglie-nella-citta-%E2%9C%A6-festival-di-storia-%E2%9C%A6-gli-anni-70/>

<http://arvalia.romatoday.it/corviale/corviale-no-abbattimento-protesta-regione-6agosto-2010.html>

http://www.regione.calabria.it/index.php?option=com_content&task=view&id=2834&Itemid=136

http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?contentId=NEW748950&jp_pagecode=newsview.wp&ahew=contentId;jp_pagecode

<http://www.coop-coraggio.it/blog/category/terre-pubbliche/>

<http://www.comune.modena.it/salastampa/comunicati-stampa/2014/5/anziani-e-disabili-a-modena-apre-il-201ccondominio-solidale201d>

http://www.comunitaefamiglia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=151

La casa come tema sociale. La questione abitativa a Messina

Marina Arena

Università degli studi Mediterranea di Reggio Calabria
dArTe - Dipartimento di Architettura e Territorio
Email: marina.arena@unirc.it

Abstract

Messina è tra le città dell'Unione europea con la più alta emergenza abitativa. La 'questione casa', in cento anni dal terremoto rimasta irrisolta, oltre a condizionare le politiche di edilizia pubblica e lo sviluppo urbanistico della città, ha inciso sulla coesione e sulla qualità del capitale sociale dando vita a enclaves di degrado. Nel tempo, la 'casa' è andata configurandosi come merce di scambio sottendendo un doppio ricatto: da un lato quello politico-clientelare, dall'altro quello del 'baraccato' in attesa/pretesa di entrare in graduatoria.

Per rispondere alla pressante richiesta pregressa, alla quale si aggiunge l'emergenza abitativa 'ordinaria', l'Assessorato alle politiche della casa, di concerto con quello all'urbanistica, ha deciso di acquistare sul mercato gli alloggi così riducendo tempi e costi. Per l'Amministrazione comunale, un'opportunità di respiro strategico più ampio è offerta dalla partecipazione al PON Metro sui temi dell'innovazione e dell'inclusione sociale attraverso cui costruire nuove politiche abitative. Sul fronte della sperimentazione emerge, sia per i contenuti che per il luogo (un'area del risanamento), l'intervento della Fondazione di Comunità di Messina onlus nell'ambito del progetto 'La dimensione comunitaria e sostenibile dell'housing sociale'; l'esperienza si basa sul modello organizzativo del 'condominio ecologico' e si ispira a dinamiche cooperative e di capacitazione con le caratteristiche del co-housing sociale.

Parole chiave: social housing, urban policies, innovation.

1 | La 'città pubblica' e il degrado urbano e sociale delle periferie

Rasa al suolo due volte negli ultimi cento anni – nel 1908 dal terremoto¹ e nel 1943 dai bombardamenti alleati – Messina, per molti aspetti, è una 'città di fondazione' ricostruita grazie ad un rilevante intervento pubblico, dapprima esclusivo (nelle fasi della ricostruzione post terremoto) poi preponderante (dal dopoguerra agli anni Novanta). Nonostante l'incidenza dei notevoli demani di aree acquisite², impressionano non solo la dimensione del fenomeno delle periferie e la carenza delle infrastrutture ma, soprattutto, il degrado che le connota e che relega la città negli ultimi posti delle graduatorie sulla qualità della vita. È possibile leggere ancora l'onda lunga del terremoto negli effetti di una «modernissima economia della catastrofe» che ha innescato un meccanismo economico, speculativo e asfittico, basato sul cemento e sull'erosione del territorio, rendendo Messina un incubatore sociale *ante litteram* di subalterità (De Pasquale, 2006; Saitta, 2013).

Se il tema del disagio abitativo rappresenta un problema da risolvere in tutte le agende urbane, per Messina si tratta di un *leit-motiv*: un tema la cui portata ha inciso non solo sull'assetto urbano ma anche sui

¹ Prima del 28 dicembre 1908, Messina registrava una popolazione di circa 120.000 abitanti distribuita su una superficie territoriale di 2.600.000 mq, di cui il 26% occupato da strade, piazze e giardini, con una densità di 460 ab/ha. Dopo il terremoto si contavano tra le 60.000 e le 80.000 vittime, con il 90% degli edifici crollati o demoliti successivamente.

² Subito dopo il terremoto lo Stato riuscì ad acquisire sino a 2.000.000 di ettari.

comportamenti sociali. Sin dalla prima ricostruzione, 'la casa' è andata configurandosi come merce di scambio che ha sotteso un doppio ricatto, da un lato l'atteggiamento 'politico' di chi ha utilizzato il tema in maniera paternalistica ma senza la volontà di risolverlo, dall'altro il cittadino senza casa ma con la 'baracca' da tramandare o vendere come lasciapassare per l'acquisizione di un diritto in attesa/pretesa di entrare in graduatoria; un atteggiamento, questo, che in molti casi ha spinto i 'baraccati' a congelare il proprio status per non correre il rischio che un miglioramento potesse farli uscire dalla graduatoria degli 'aventi diritto'. Questa contrattazione sul bene casa è stato l'humus che ha impedito lo sviluppo di una cultura dell'abitare – nell'ambito di un rapporto tra Amministrazione e cittadino scevro da emergenze, pressioni e interessi individuali – proiettata verso una soluzione del problema in maniera matura e strategica rispetto a un disegno fisico ed etico della città.

Incapace di investire su sé stessa, bloccata dall'emergenza abitativa ereditata dal passato e congelata dal dibattito sul Ponte in un futuro di là da venire, la città si radica nella retorica dell'*attesa* e della *promessa*: i cittadini 'aspettano' la casa e promettono il voto, i politici 'aspettano' il Ponte e promettono sviluppo. Un *non fare* inteso come assenza di azioni di respiro strategico per la realizzazione del bene comune, perché a Messina si è fatto anche troppo ma spesso fuori dalle regole e nel perseguimento di esigenze individuali dalla piccola alla grande scala. I quartieri poveri della città rappresentano da sempre un bacino elettorale particolarmente sensibile alle strategie di conquista del consenso, legittimando il sospetto che il degrado possa essere un obiettivo, piuttosto che un esito perverso.

2 | Le vicende urbanistiche e il risanamento

Il terremoto è la cesura netta tra un prima e un dopo. Ma, dal punto di vista urbanistico, è un dopo che dal piano Borzì del 1910 lascia passare sessantasei anni prima di arrivare al piano Tekne per poi procedere di Variante in Variante ('90, '98, '03) fino ad oggi, e di cui l'ultima si è rivelata piuttosto ininfluenza rispetto alle scelte dei numerosi programmi complessi che si sono succeduti negli anni Novanta. A passare indenne a tutte le stagioni è il settore edilizio (unico vitale) con conseguente aggressione delle colline; nel tempo, l'espansione edilizia, la speculazione immobiliare, la ricerca di superfici per servizi e grandi attrezzature (ospedali, sedi universitarie, attrezzature sportive) spingono la città a saturare le aree ancora libere sulla costa e a invadere i letti delle fiumare muovendo verso i 'villaggi' che circondano la città, in un processo in cui 'pioniere' è spesso l'intervento pubblico. Ma più che la localizzazione di queste aree, sono i processi economici scaturiti dalla ricostruzione, e lo sviluppo degli anni successivi, a determinarne la marginalità geografica, la mancanza di servizi, la scarsa accessibilità e soprattutto le forme di disagio ancora non sanate (La Spada, 1996).

Nel luglio del 1990 la Regione Sicilia approva la lr 10 con lo stanziamento della considerevole somma di 500 miliardi di lire per il risanamento delle aree baraccate della città di Messina. Piuttosto che limitarsi alla demolizione delle baracche e alla costruzione di nuovi alloggi sito per sito, l'Amministrazione comunale del tempo decise di procedere alla redazione di 7 piani particolareggiati (fig. 1) che avrebbero consentito una visione più generale, e non parcellizzata, delle aree da risanare avviando così (nelle intenzioni) una complessiva riqualificazione della periferia degradata della città (Savino, 2007). L'operazione 'Risanamento' muoverà i primi passi solo alla fine del 2005 e, nonostante la cifra stanziata, i fondi della lr 10 sono oggi pressoché finiti mentre ancora 1500 famiglie vivono in condizioni di estremo degrado.



Figura 1 | I 7 ambiti di risanamento.

3 | Il Comune va sul mercato

È sull'enorme problema dell'emergenza abitativa che, in questo momento, si stanno concentrando gli sforzi dell'Amministrazione Accorinti, risentendo però dell'esiguità delle risorse, dell'inadeguatezza dell'operatore pubblico, dei limiti normativi e della quasi totale assenza di studi economici e sociologici. Per rispondere alla pressante richiesta pregressa (più che centenaria), alla quale si aggiunge l'emergenza abitativa 'ordinaria', l'Assessorato alle politiche della casa di concerto con quello all'urbanistica ha deciso di attivare una modalità innovativa (almeno per Messina): acquistare sul mercato gli alloggi, in meno di dieci mesi dal bando all'acquisto, approfittando dei moltissimi vani non utilizzati³. Questo per consentire al Comune di accelerare i tempi per l'approvvigionamento delle case, e per acquisirle a un minore costo rispetto a quello per la realizzazione dell'edilizia Erp a Messina (per convenzione affidata dalla lr 10/90 all'Istituto autonomo case popolari).

L'azione persegue obiettivi diversi (Comune di Messina, 2014):

- integrazione sociale: gli alloggi sono reperiti nelle aree limitrofe alle zone da sbaraccare;
- contenimento del consumo di suolo: non più nuove costruzioni ma riutilizzo del patrimonio esistente;
- ottimizzazione delle risorse: le case sul mercato vengono acquistate con importi sempre inferiori rispetto a quelli realizzati dallo Iacp, quindi più alloggi con gli stessi soldi;
- scorrimento veloce delle graduatorie Erp;
- movimentazione del mercato immobiliare e di quello edilizio (per la messa a norma degli alloggi in funzione della vendita).

È una risposta parziale e commisurata alla dotazione finanziaria attualmente disponibile: 7 milioni e mezzo circa destinati all'acquisto degli alloggi. Per gli aspetti economico-finanziari, ma anche temporali, il ragionamento chiama in causa le inefficienze dello Iacp: le leggi 10/90 e 4/2002 individuano nell'Amministrazione comunale l'ente a cui vengono erogati i fondi per gli alloggi Erp, ma il soggetto che li realizza è lo Iacp, solitamente con costi elevati e tempi lunghissimi⁴. Dopo un braccio di ferro iniziale con la Regione Sicilia, sembra che adesso anche le strategie regionali si stiano orientando all'acquisto sul mercato degli alloggi con affidamento delle somme direttamente ai Comuni.

4 | L'occasione del PON Metro: verso nuove politiche abitative

La decisione del Comune di rivolgersi al mercato, considerate le limitate risorse, non può esaurire il problema; si guarda, quindi, al PON Metro⁵ come opportunità per avviare dei ragionamenti di natura strutturale e programmatica. Le possibilità offerte dal PON Metro sui temi dell'innovazione e dell'inclusione sociale, potrebbero rappresentare un punto di snodo, anche e soprattutto culturale, per la costruzione di nuove politiche abitative: oltre a risolvere l'annosa questione dell'emergenza, cesserebbe (finalmente) l'utilizzo della casa come elemento di scambio. Lo slogan utilizzato è: «Messina dalla città dell'emergenza alla città dell'accoglienza», con ciò estendendo le azioni anche alle politiche di inclusione riferite ai recenti sbarchi di immigrati sulle coste messinesi⁶.

La sfida è quella di organizzare un nuovo modello di welfare locale mirando al recupero del degrado e alla costruzione delle reti di solidarietà sociale che garantiscano a tutti i cittadini una soglia minima di qualità della vita. L'obiettivo è di definire una nuova politica dell'abitare e di costruire un welfare comunitario in grado di scardinare il paradigma dell'emergenza.

La maggiore offerta di alloggi sociali contribuisce ad innescare percorsi di politiche di inclusione con l'integrazione di strumenti complementari per l'occupabilità e l'autosufficienza (formazione, assistenza

³ Gli alloggi andati a bando e con copertura finanziaria sono 39.

⁴ I costi degli alloggi realizzati dallo Iacp raramente scendono sotto i 2000 euro/mq, mentre quelli che il Comune sta acquistando sul mercato sono al massimo intorno a 1200 euro/mq stimati con norme di settore e perizie firmate da tecnici.

⁵ Il Programma Operativo Nazionale (PON) "Città Metropolitane", rientra nell'Agenda urbana europea per le politiche di coesione della programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020. Il PON coinvolge attivamente le città nel processo decisionale e viene condotto in parallelo ai POR. L'elemento interessante, ma anche nodo problematico, è la concertazione tra amministrazioni locali e amministrazione regionali (Autorità di gestione - AdG). Queste ultime infatti sono tenute ad inserire nei propri POR alcune specifiche linee di attività definite dalla recente Agenda urbana, ed in particolare su: inclusione sociale, servizi avanzati e filiere produttive. Non va taciuto il malcontento di molti sindaci metropolitani che pressano affinché non ci sia l'intermediazione delle Regioni nella gestione dei fondi.

⁶ Il PON Metro propone di poter potenziare i servizi gestionali (soprattutto quelli inerenti alla riduzione della marginalità estrema) delle infrastrutture abitative in possesso dell'Amministrazione o di quelle da realizzare, rappresentando così un forte valore aggiunto al problema che l'area metropolitana di Messina sta affrontando sull'emergenza immigrazione.

familiare, piani di inserimento professionale ecc.) di ampie fasce di categorie svantaggiate. Una politica di riqualificazione urbana integrata implica mettere in campo strumenti di riqualificazione complessiva delle periferie, intendendo col termine 'riqualificazione' processi di carattere non solo meramente urbanistico ma anche e soprattutto di carattere sociale: centri polivalenti aperti alla fruizione di tutte le fasce di età, scuole che si aprono al territorio e, in generale, luoghi di aggregazione. L'apertura dei Centri, nei quartieri marginali, determina un miglioramento della qualità della vita dei residenti ma anche di coloro che vivono nelle vicinanze, e aumentano il livello di socializzazione e l'opportunità di entrare in contatto con nuovi sbocchi professionali.

5 | Un housing 'molto sociale'

È indispensabile attivare dei meccanismi che possano favorire il *social housing* anche per intercettare tutta quella nuova domanda di abitazioni figlia della crisi; esistono, infatti, fasce di popolazione che non possiedono le caratteristiche previste per accedere agli alloggi delle graduatorie Erp ma che, comunque, manifestano difficoltà di accesso alla casa.

In tema di housing sociale emerge, sia per i contenuti che per il luogo della sperimentazione (un'area del risanamento), l'intervento promosso dalla Fondazione di Comunità di Messina onlus nell'ambito del progetto 'La dimensione comunitaria e sostenibile dell'housing sociale', in cui il Comune di Messina è uno dei partner istituzionali⁷. Va detto che si tratta del primo caso in Italia di cooperazione strutturata tra Fondazioni di Comunità con un gemellaggio che attraverso Messina e Lecco lega Sud e Nord del Paese⁸. A partire dal principio della 'dignità abitativa', viene avviato un percorso di partecipazione che coinvolge i futuri utenti nel processo di ideazione e di realizzazione delle abitazioni assegnate.

Il progetto dichiara esplicitamente di fondarsi sui valori costituzionali e attiva in maniera integrata: la ricerca scientifica e tecnologica (art. 9), lo sviluppo dell'economia sociale e solidale (artt. 4, 38 e 41), la riconquista della dignità per i soggetti che vivono condizioni di forte discriminazione e/o di forte esclusione sociale (art. 3).

Un obiettivo prioritario è quello di applicare i principi della bioarchitettura alla realizzazione di una 'filiera corta di produzione', replicabile e trasferibile con utilizzo di materiali autoctoni e facilmente reperibili, e con l'acquisizione di competenze da parte delle imprese locali. Il progetto investe su attività produttive d'eccellenza attraverso azioni di trasferimento tecnologico a favore di attori dell'economia sociale produttiva negli ambiti dell'architettura e dell'ingegneria sostenibile. La sperimentazione attiva un programma di risanamento sociale e urbano attraverso la realizzazione di 4/6 unità da destinare ad emergenze abitative individuate d'intesa tra il Comune di Messina, il Dipartimento di Salute Mentale dell'ASP di Messina e la Fondazione di Comunità di Messina onlus.

Il modello organizzativo del 'condominio ecologico' si ispira a dinamiche cooperative e di *empowerment* con le caratteristiche del co-housing sociale. Tali azioni permetteranno di sperimentare modelli evoluti e integrati di welfare comunitario.

Le fasi di attuazione del progetto sono:

- ricerca e trasferimento tecnologico;
- progettazione partecipata e analisi della sostenibilità dei manufatti;
- sperimentazione delle pratiche di co-costruzione e avvio delle forme di co-housing sociale, con protezione socio-sanitaria laddove necessario;
- ricerca di modellizzazione e di valutazione multidimensionale degli impatti e dei flussi e il *mainstreaming* in termini di *metabolismo urbano*.

Le istituzioni territoriali hanno individuato la localizzazione dell'intervento all'interno del Piano Particolareggiato di Risanamento Ambito 'D' - Fondo Saccà. L'area, particolarmente degradata, è in pieno centro urbano a valle della via La Farina, inserita nel vecchio tessuto urbano della città che qui mantiene ancora le caratteristiche ad isolato del piano Borzi (figg. 2, 3). Il progetto di variante nasce con l'obiettivo

⁷ Il progetto è finanziato dalla Fondazione con il Sud, da Fondazione Cariplo e dalla Fondazione di Comunità di Messina onlus, e promosso in partenariato con istituzioni territoriali (Comune di Messina, Istituto autonomo case popolari, ASP di Messina), centri di ricerca pubblici e privati specializzati (MIT- Massachusetts Institute of Technology, Politecnico di Milano, Università e centri del CNR dell'Area dello Stretto di Messina, Università di Modena e Reggio Emilia, INBAR), e attori del privato sociale. Cfr.: www.fdcmessina.org.

⁸ Attraverso forme evolute di partnership fra le due Fondazioni di Comunità si consolideranno azioni di cooperazione fra gli attori territoriali – istituzionali, di ricerca e del terzo settore – partner del progetto. Il progetto di Fondazione di Comunità di Lecco prevede un percorso di ristrutturazione di immobili esistenti e degradati.

di dare vita ad una esperienza di rigenerazione urbana prendendo in considerazione nuovi modelli abitativi e nuove possibilità di fruizione dello spazio pubblico trasformandolo in un laboratorio attivo.



Figura 2 | Piano particolareggiato Rione Cannamele.

I criteri utilizzati sono riconducibili a tre:

- *Criteri economico-sociali e ambientali.* L'intervento è ispirato ai principi della flessibilità, contenimento energetico, uso di materiali ecologicamente compatibili, processi di costruzione semplici, durabilità e manutenibilità.
- *Criteri in ambito architettonico-distributivo.* La volumetria prevista su quest'area dal piano particolareggiato esistente viene ridotta. Lo studio dell'orientamento degli edifici, i dati climatici e ambientali rilevati hanno ulteriormente influenzato il disegno e le scelte progettuali⁹. Lo spazio pubblico tra i due edifici è strutturato dagli stessi tracciati che disegnano gli edifici e che organizzano aree irregolari di varia estensione da destinare ad attività che facilitino la socializzazione e la fruizione del suolo pubblico.
- *Criteri tecnologici.* Tutti gli impianti tecnologici saranno dotati di sistemi domotici e sono progettati per minimizzare gli sprechi. L'involucro edilizio ad alta inerzia termica, l'apporto energetico solare definito dall'orientamento di alcune aperture, un sistema di ventilazione naturale, la scelta e la disposizione della vegetazione, contribuiscono a ottimizzare i consumi e a limitare l'impatto ambientale.

⁹ *Dati riassuntivi dell'intervento:* Area totale mq 5.449,00; superficie coperta mq 1.333,00; totale volume edilizio mc 7.436,40; parcheggi pubblici 251 mq; parcheggi privati 107 mq; verde pubblico mq 2673,00; verde privato mq 416; abitanti 41+14 = 55.

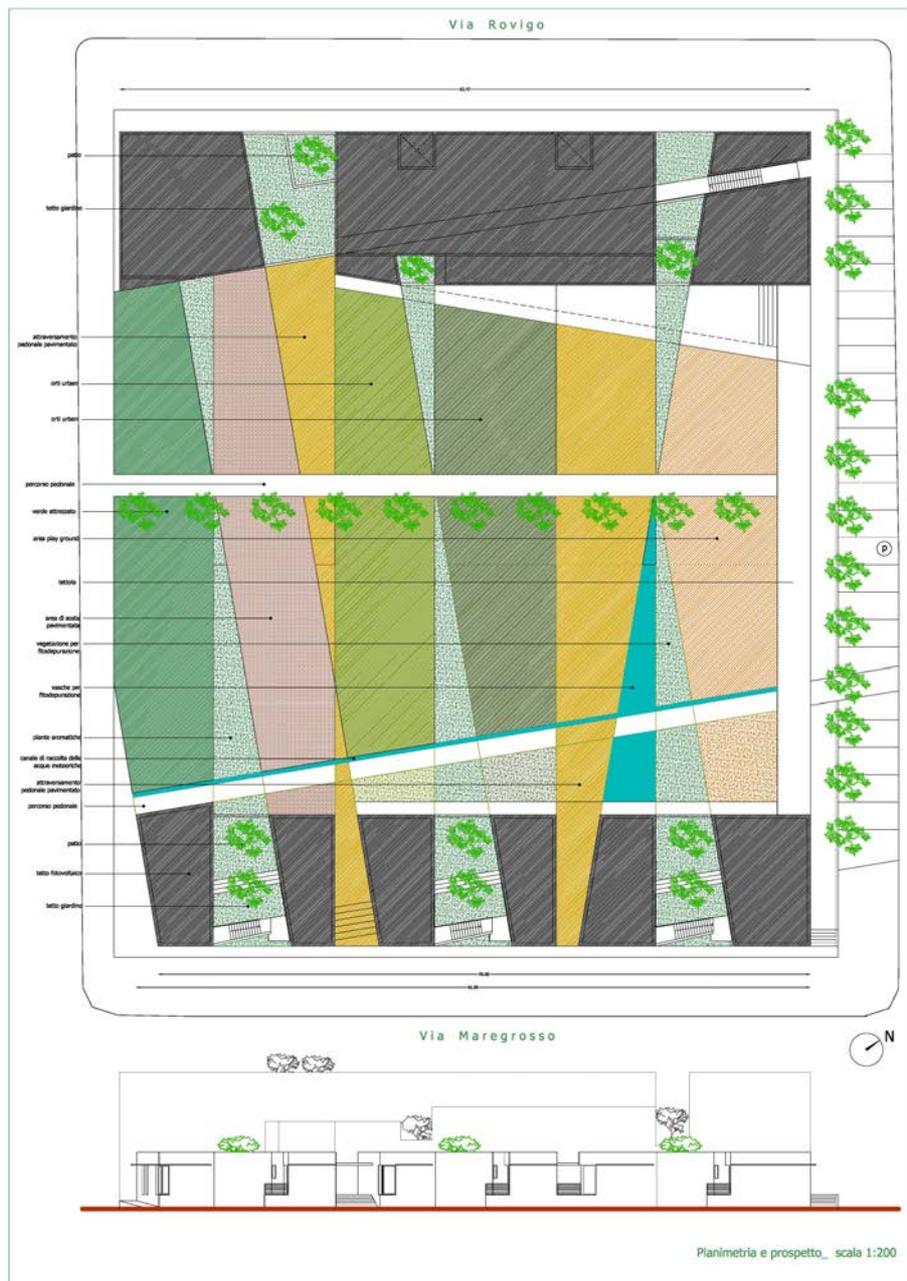


Figura 3 | Prospetto e Planimetria coperture - scala 1:200.

Riferimenti bibliografici

Comune di Messina (2014), *Co-progettazione PON Metro - Dossier strategico*

De Pasquale D. (2006), *Le mani su Messina. Prima e dopo il terremoto del 28 dicembre 1908*, Seneca edizioni, Torino.

La Spada E. (1996), "Città e periferia a Messina", *DRP. Rassegna di studi e ricerche*, n. 1, 1996, pp. 81-126.

Saitta P. (2013), *Quota zero. Messina dopo il terremoto: la ricostruzione infinita*, Donzelli editore, Roma

Savino M. (2007), "Il risanamento a Messina. Limiti, resistenze e prospettive dell'innovazione urbanistica nelle città del Mezzogiorno", in *Quali periferie. Quali politiche di governo del territorio*, atti del Convegno nazionale Inu, S. Giovanni a Teuduccio-Napoli, 22-23 marzo 2007.

Pratiche di riqualificazione di due quartieri moderni di edilizia pubblica: Bellavista a Ivrea, Barca a Bologna

Elisabetta M. Bello

PhD Politecnico di Torino

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

Email: elisabetta.bello@polito.it

Abstract

Da qualche anno, a seguito della lunga e profonda crisi economica, tuttora in corso, che ha colpito il nostro Paese, si sono acuiti i problemi inerenti la sfera dell'abitare. In particolare ci si pone sempre più frequentemente un quesito articolato cui non è facile dare una risposta: quali case e quali spazi, per quali abitanti e con quali risorse? La questione con la quale ci si vuole qui confrontare riguarda, in particolare, il reperimento delle risorse economiche per adeguare il patrimonio edilizio esistente. Una questione non da poco, data la scarsa disponibilità di finanziamenti pubblici. Il contributo si propone di riflettere sulle condizioni di criticità in cui versano alcuni quartieri della città pubblica novecentesca, spesso ritenuti 'patrimonio del moderno'. Ambienti per lo più inadeguati ai nuovi usi ed ai nuovi modi di abitare, spesso sottoutilizzati dalle popolazioni che per anni li hanno abitati. Una popolazione in maggioranza anziana o di reddito medio-basso. Infatti, spazi ben progettati di un tempo per determinati tipi di famiglie e popolazioni, ben protetti dal sistema del welfare, oggi si trovano a dover essere riqualificati e adattati alle nuove esigenze. Questo attraverso ad esempio nuove forme di finanziamento che vengono elargite dalle fondazioni bancarie. Il contributo intende osservare le sperimentazioni messe alla prova in alcuni contesti, come ad esempio il quartiere Bellavista ad Ivrea, al fine di comprendere meglio come la riqualificazione di quartieri di edilizia pubblica si dia attraverso il capitale sociale unito a nuove forme di finanziamento, rispetto alla possibilità di agire entro le attuali condizioni di crisi economica e del welfare, e per comprenderne alcuni esiti.

Parole chiave: social housing, social capital, heritage.

Città pubblica e abitare

I problemi dell'abitare legati alle fasce deboli o ai ceti meno abbienti ricorrono nel corso del tempo alternando fasi di maggiore o minore criticità. A questi problemi la cultura tecnica e le istituzioni pubbliche hanno cercato di dare risposte in relazione alle proprie risorse e competenze.

Nell'immediato secondo dopoguerra i nuovi quartieri di edilizia pubblica e le periferie che si sono sviluppate ai margini delle città hanno cercato di soddisfare la domanda abitativa delle famiglie del cosiddetto ceto medio o di quelle a basso reddito. Favorendo spesso risposte originali a problemi sociali, gestionali ed urbanistici, attraverso un ripensamento del quartiere di derivazione ottocentesca che ha dato origine alla città pubblica. Città pubblica composta da ambiti più o meno estesi, edificati su suolo pubblico e attraverso finanziamenti, programmazione e progettazione pubblica¹ che ha cercato di garantire il 'diritto alla città' e ad uno spazio abitabile per tutti.

¹ Si pensi ad esempio all'esperienza del Piano INA-Casa. Per maggiori approfondimenti si veda Beretta Anguissola L. (2008), *I 14 anni del Piano INACasa*, EdilStampa, Roma; e Di Biagi P. (a cura di, 2001), *La grande ricostruzione. Il Piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli Editore, Roma.

Questo modello da tempo è stato messo in discussione anche a seguito della profonda crisi economica che ha investito l'Europa e che è tuttora in corso. Tuttavia, anche se l'esperienza costruttiva della città pubblica si possa considerare conclusa, le sue parti e i suoi quartieri non solo risultano un'eredità del Moderno – a testimonianza di politiche pubbliche, idee di società e di città del Novecento – ma risaltano come 'parti vive' (Di Biagi 2014) e in fermento della città contemporanea.

Anche e non solo in ragione di questi fermenti, la questione abitativa è ritornata al centro del dibattito politico e disciplinare degli ultimi anni, ma in termini differenti rispetto al secolo scorso. Il nuovo bisogno di casa/abitare si dipana attraverso soggetti e ceti che si trovano in condizioni di vulnerabilità economica, sociale e abitativa. Dove spesso la vulnerabilità economica e la povertà sono connesse alla mancanza o alla cessata attività lavorativa e alla «crisi della società salariale» di cui parlava Robert Castel e insistentemente richiamata oggi in Italia anche da Chiara Saraceno². Il lavoro retribuito, assieme alla casa di proprietà, infatti era considerato una speranza di riscatto per masse di popolazione che avevano in questo modo accesso ad un reddito regolare e a forme di protezione sociale (Saraceno 2015). Situazione in cui spesso gli anziani pensionati non riescono a trovarsi in maniera sistematica, avendo cessato da tempo la propria attività lavorativa e magari possedendo un reddito medio basso.

Oltre alla congiuntura economica negativa, molteplici fattori hanno contribuito a generare la questione abitativa contemporanea e il suo mutamento rispetto al passato. Da un lato la rigidità dell'offerta del sistema abitativo, basato su manufatti realizzati in epoca moderna – con criteri compositivi adatti alla struttura e alla composizione dei nuclei familiari per la società di allora – che non ha tenuto conto appieno dei cambiamenti sociodemografici ed economici, che nel corso del tempo si sono verificati; evitando così di offrire soluzioni diversificate. Dall'altro lato la domanda: l'invecchiamento progressivo della popolazione che influisce quantitativamente e qualitativamente sulla domanda stessa, i mutamenti delle strutture familiari – una semplificazione della struttura, la diminuzione delle famiglie con figli a fronte dell'aumento di quelle senza figli, la presenza di nuclei monoparentali e nuclei familiari unipersonali – nonché i fenomeni migratori, la precarizzazione del lavoro e i mutamenti nei sistemi produttivi (Bronzini, 2014).

Bellavista a Ivrea e Barca a Bologna ai tempi della crisi

Oggi alcuni quartieri della cosiddetta città pubblica versano in condizioni di criticità sia da un punto di vista spaziale che economico e sociale. Sostanzialmente per un generale invecchiamento delle popolazioni che li abitano e un lento *turn-over*, una contrazione del *welfare state* e una riduzione del sostegno diretto delle istituzioni pubbliche e non da ultimo una frammentazione della proprietà.

Gli spazi ben progettati un tempo per determinate tipologie di famiglie, protette da un solido sistema di *welfare*, oggi sottoutilizzati o vuoti, soggetti in alcuni casi a degrado e incuria, si trovano a dover essere riqualificati ed adattati a nuove esigenze d'uso e modi di abitare. Si pensi ad esempio alle questioni legate all'inefficienza energetica degli immobili o alla manutenzione degli enormi spazi aperti che caratterizzano questi quartieri, o ancora al taglio degli alloggi e al trattamento degli spazi comuni.

In Italia, nel quartiere Bellavista a sud-ovest della città di Ivrea, realizzato negli anni '60 con il contributo di Adriano Olivetti nel secondo settennio del Piano INA-Casa, su progetto dell'architetto Luigi Piccinato, lo spazio si presentava abitabile, enorme e ben articolato nelle sue parti edificate – a bassa densità – e a verde. Originariamente erano stati ben definiti sia gli spazi interni che esterni, quelli pubblici e privati, quelli domestici e urbani. L'area di 32 ettari, occupata dal quartiere, dove è stato previsto che fossero insediati 4.000 abitanti per una città che nel 1961 registrava 23.986 residenti, è ubicata parallelamente alla strada nazionale per Torino ed è vicina ad una zona collinare e ad aree rurali o comunque poco urbanizzate. Lo spazio costruito è caratterizzato da differenti tipologie edilizie: case a schiera di 3-4 piani e torri di 7-8 piani, che sono collocate lungo tutto il perimetro dell'area. Gli spazi aperti, seppure molto articolati hanno una maggior concentrazione attorno al 'polmone verde' centrale, dove sono ubicati anche i servizi di tipo collettivo. La proprietà ad oggi risulta molto frammentata, 476 dei 633 alloggi realizzati sono stati alienati e all'interno di uno stesso stabile coesistono alloggi di proprietà privata e di proprietà pubblica.

Attualmente nel quartiere si osserva una situazione di degrado degli immobili ed una inadeguatezza degli spazi rispetto agli usi delle popolazioni che lo abitano. In maggioranza sono anziani, circa il 32% è ultrassessantacinquenne, con un reddito mensile medio-basso. Il taglio degli appartamenti – in alcuni casi

² Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi Torino; Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.

si arriva a 140 mq, anche se la media si aggira tra i 65 e gli 80 mq – è grande rispetto al numero di persone che ci vivono, nella maggior parte dei casi nuclei di uno due persone. L'assenza di ascensori negli stabili a stecca crea disagio per la popolazione anziana. Vi sono problemi di manutenzione sia degli spazi privati che di quelli collettivi, che perlopiù vengono mantenuti dagli anziani abitanti, che sono maturati nel solco della cultura di 'comunità' o da giovani volenterosi residenti nel quartiere e appartenenti all'associazione 'Bellavista Viva'.

Una situazione analoga si riscontra nel quartiere Barca a Bologna zona ovest della città. Progettato dall'architetto Giuseppe Vaccaro e realizzato negli anni '60 come insediamento indipendente e autosufficiente per circa 11.000 abitanti rispetto ai 40.000 ipotizzati dal progetto iniziale. Il quartiere che si estende su una superficie di circa 43 ettari è caratterizzato da una bassa densità abitativa, da ampi spazi verdi e dotato di una forte riconoscibilità a livello di disegno di suolo/urbano?. Il quartiere si sviluppa attorno al lunghissimo – circa 600 m – edificio porticato, residenziale e commerciale, chiamato 'Il Treno', alto 3 piani, che pare assumere il ruolo di spina dorsale dell'intera area. All'intorno si sviluppa l'edilizia residenziale, composta da diverse tipologie edilizie, dotata di adeguati servizi come spazi verdi e parcheggi privati. Lo spazio edificato è costituito da edifici in linea di 2-3 piani, mentre lungo la strada che collega la principale via interna del quartiere con la rete stradale esterna, sono sistemati sei edifici residenziali a barra di 9 piani. Anche in questo caso si riscontra, come a Bellavista, una frammentazione della proprietà tra pubblico e privati che hanno riscattato gli alloggi. Nell'area posta ad est del 'Treno' 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. Nell'interno del quartiere le aree a verde pubblico sono di modesta estensione e non sono molto sviluppate all'interno del tessuto residenziale, ad esclusione del giardino 'Giovanni XXIII' di circa 19.000 mq. Ai suoi margini il quartiere 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.

Il quartiere si inserisce in un ambito urbano delimitato a ovest dal Fiume Reno mentre a nord e a est da viabilità urbana ed extraurbana a scorrimento veloce, inoltre, è ben servito dal trasporto pubblico in quanto è direttamente collegato al centro storico da diverse linee di trasporto, ma versa in condizioni di criticità a causa dell'obsolescenza dei manufatti e ai relativi margini fisici dovuti alla presenza di forti infrastrutture. Anche qui come a Bellavista si riscontrano problemi relativi agli spazi come ad esempio tagli degli appartamenti inadeguati rispetto al numero dei componenti il nucleo familiare – la situazione è opposta rispetto a Bellavista, molti componenti in piccoli alloggi soprattutto nelle case ACER–, inefficienza energetica – gli infissi non isolano e gli impianti di riscaldamento non sempre funzionano – e gli spazi aperti, giardini e parchi, incolti e trascurati, ad eccezione delle aree destinate ai centri sportivi.

Nel corso del tempo si sono tentati degli interventi volti a migliorare queste condizioni, ma i risultati non sono stati sempre quelli attesi. A Bellavista il quartiere è stato inserito in un elenco di edifici olivettiani che costituiscono il MAAM³ e si è tentata la carta della tutela UNESCO, attraverso la procedura di iscrizione della città di Ivrea nell'elenco dei siti patrimonio dell'umanità, anche se poi non è andata a buon fine⁴. Mentre per il quartiere Barca sono stati sviluppati degli studi progettuali per la riqualificazione energetica, ambientale e sociale dal dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Ferrara, su committenza del Comune di Bologna e della Regione Emilia Romagna.

Riqualificazione e capitale sociale

Sin dall'inizio del nuovo millennio il bisogno di spazio abitabile dei ceti meno abbienti è stato affrontato attraverso l'introduzione di varie normative a livello statale, riguardanti l'edilizia sociale. Queste prevedevano varie modalità di intervento quali ad esempio il finanziamento diretto dall'attore pubblico, interventi di project financing e la costituzione di fondi di investimento, nazionali e locali, con il concorso di risorse pubbliche e private, quindi con forme di partenariato. Tuttavia, la differenziata domanda e la

³ Museo a cielo aperto dell'architettura moderna di Ivrea, istituzione volta a tutelare le architetture e gli spazi olivettiani.

⁴ La candidatura è stata rifiutata per incapacità di coordinamento delle istituzioni pubbliche locali nei confronti dei molti proprietari dei numerosi edifici ancora in essere e per una gestione frammentata, considerata inadeguata. La domanda è stata quindi respinta non per l'assenza di materiale decoroso, ma per l'impossibilità di rendergli dignità. Cosentino M. (2014), Adriano Olivetti. L'uomo dei due secoli, in Il Giornale dell'architettura edizione on-line, 16 dicembre 2014, disponibile all'indirizzo <http://www.ilgiornaledellarchitettura.com/articoli/2014/12/122491.html>.

scarsità di finanziamenti hanno aperto prospettive nelle quali l'attore pubblico, a differenza del secolo scorso, non risulta più essere il principale soggetto o regista.

A partire dalla crisi si riscontra una nuova fase in cui i temi del recupero del patrimonio edilizio esistente sono ritornati ad essere oggetto di attenzione anche attraverso l'attivazione di micro-interventi relativi a manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio esistente. Alcuni di questi interventi sono ad esempio quelli che si stanno portando avanti nel quartiere Bellavista, dove attraverso due finanziamenti del programma Housing della Compagnia di San Paolo, l'associazione Bellavista Viva, ATC, e Comune di Ivrea stanno cercando di riqualificare gli ambienti edificati sia adattandoli alla popolazione anziana, sia alla riduzione dei consumi energetici. O ancora sempre attraverso l'associazione Bellavista Viva e il MAAM si stanno cercando di riqualificare gli spazi aperti. Per quanto riguarda i primi interventi il problema è riconducibile alla popolazione anziana che vive in alloggi non più adeguati sia alle condizioni fisiche di minor abilità e non completa autosufficienza, le cui barriere architettoniche rendono gli ambienti domestici poco accessibili; sia alla inefficienza dal punto di vista energetico degli edifici. Nel primo caso sono stati organizzati degli incontri dove personale qualificato, assieme ad ATC e l'Associazione Casematte ha illustrato dei comportamenti e delle buone pratiche utili a mettere in sicurezza gli ambienti domestici abitati da anziani, è stata inoltre pubblicata e distribuita una brochure, sulle procedure da seguire?. Sono state inoltre avviate delle attività di monitoraggio dei consumi energetici con la prospettiva di ridurli attraverso azioni collettive. Invece, per la riqualificazione dal punto di vista energetico, è stato firmato un protocollo tra Comune di Ivrea, ANACI, Politecnico di Torino, Ordine degli architetti di Torino e Banca d'Alba credito cooperativo, per offrire consulenza qualificata e mutui agevolati per la riqualificazione energetica degli immobili. Per le aree non edificate il problema riguarda la manutenzione e la cura degli enormi spazi aperti. Qui con la modalità della partnership e l'investimento in capitale sociale è prevista la riqualificazione degli spazi attraverso la pedonalizzazione della piazza I maggio e la creazione di spazi verdi che connettano il quartiere con altri itinerari del MAAM, di cui fa parte lo stesso Bellavista. Inoltre, attraverso la collaborazione tra l'associazione e il consorzio INReTe, è prevista la manutenzione degli spazi verdi e di attività di giardinaggio affidato a tutor e a persone con disabilità che avranno un ruolo attivo nella cura dello spazio aperto dei giardini e del parco. Qui si rende bene evidente il passaggio da una responsabilità collettiva dello spazio tipica dell'epoca moderna, ad un collettivo di abitanti che cerca responsabilmente di occuparsi della manutenzione degli spazi collettivi.

A Barca invece 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 e ha realizzato una struttura al suo interno 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. Mentre il Centro Rosa Marchi, che sviluppa varie attività e si pone come punto di socializzazione, 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 lì abitano.

Considerazioni conclusive

La contrazione delle risorse sta obbligando soprattutto i singoli cittadini o le associazioni a farsi carico della riqualificazione dei quartieri in cui vivono. Quelli appena richiamati sono piccoli interventi, che mettono in luce le potenzialità che i quartieri della città pubblica possiedono nel momento in cui si investe sul capitale sociale qui radicato, anche in assenza di consistenti finanziamenti economici. Sono forme di appropriazione degli spazi, in maggioranza collettivi, che mettono in luce l'eredità colta *in divenire*, dalle popolazioni che vi abitano, di un patrimonio proprio del moderno, attraverso azioni minute e solo apparentemente di scarso valore.

Riferimenti bibliografici

Beretta Anguissola L. (2008), *I 14 anni del Piano INACasa*, EdilStampa, Roma.

Bronzini M. (2014), *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Carocci, Roma.

Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi Torino.

Di Biagi P. (a cura di, 2001), *La grande ricostruzione. Il Piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli Editore, Roma.

- Di Biagi P. (2014), “Dal pubblico al sociale. Nuove questioni abitative, città pubblica e spazi abitati”, in Santangelo S. (a cura di), *Edilizia sociale e urbanistica. La difficile transizione dalla casa all'abitare*, Carocci, Roma, pp.153-159.
- Santangelo S. (a cura di, 2014), *Edilizia sociale e urbanistica. La difficile transizione dalla casa all'abitare*, Carocci, Roma.
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.

Sitografia

- Cosentino M. (2014), “Adriano Olivetti. L'uomo dei due secoli”, in *Il Giornale dell'architettura* edizione on-line, 16 dicembre 2014, disponibile all'indirizzo <http://www.ilgiornaledellarchitettura.com/articoli/2014/12/122491.html>
- www.bellavistaviva.it
- www.centrorosamarchi.it
- www.icavallidelrenobologna.it/home-paddock

Social housing e social mix nella riorganizzazione delle politiche abitative. Il caso di Bergamo

Emanuele Belotti

Istituto Nazionale Fisica Nucleare
Gran Sasso Science Institute, International Doctoral Programme in Urban Studies
Email: emanuele.belotti@gssi.infn.it

Abstract

Il riassetto delle politiche abitative italiane è stato caratterizzato dalla proliferazione di nuovi modelli locativi di *'social housing'*. Essi sono stati orientati ad articolare maggiormente un'offerta di edilizia pubblica considerata residuale ed inefficace, estendendo la stessa a specifiche categorie sociali di classe medio-bassa ritenute funzionali alla crescita urbana. Tali modelli locativi sono così spesso associati all'idea di *social mix*, dove enfasi è posta sulla necessità di rimediare agli effetti distorsivi connaturati al sistema di edilizia pubblica tradizionale (in particolare in termini di concentrazione spaziale di popolazione a basso reddito). L'analisi si concentra sul riassetto delle politiche abitative nel contesto di Bergamo, in Lombardia, analizzando l'implementazione di un nuovo modello di *social housing* denominato *'canone moderato'* e investigando la sua efficacia nel promuovere *social mix* entro quartieri periferici ad elevata concentrazione di edilizia pubblica. La ricerca intende così contribuire a colmare la lacuna nel dibattito accademico sull'importazione delle politiche di *social mix* nel contesto dei paesi del sud Europa.

Parole chiave: social housing, social mix, social segregation.

Introduzione

Negli ultimi due decenni, in Italia, le politiche abitative hanno attraversato una fase di profonda trasformazione (Cremaschi e Tosi, 2001), che ha ridimensionato il ruolo dello Stato nella regolazione del settore, accrescendovi invece la centralità del mercato; un processo coinciso con la proliferazione di nuovi modelli locativi di *social housing*¹.

Tali modelli mirano a una maggiore articolazione dell'offerta abitativa, destinando un'attenzione nuova a fasce economicamente fragili della classe media. Il *social housing* viene così sovente associato all'idea di *social mix*, quale soluzione per ovviare alla tendenza del vecchio assetto a creare concentrazioni spaziali di popolazione a basso reddito.

Nel contesto europeo, il *social mix* è un obiettivo consolidato delle politiche urbane (Bolt 2009) che ha dato vita a un ampio dibattito accademico (Musterd & Andersson, 2005; Graham, Manley, Hiscock, Boyle, & Doherty, 2009; Van Ham & Manley, 2009; Bolt, Phillips, & Van Kempen, 2010). Nel Sud Europa, invece, la più recente applicazione di tale orientamento si accompagna ancora ad una carenza di letteratura (Bricocoli & Cucca, 2014).

¹ La trattazione adotta convenzionalmente le nozioni di *'social housing'* e di *'edilizia sociale'* per definire nuovi modelli di semi-mercato forniti da attori pubblici e privati (di cui il modello posto sotto osservazione è definito *'canone moderato'*) e la nozione di *'edilizia pubblica'* per definire l'offerta di non-mercato erogata dallo Stato (il cui modello locativo tradizionale è definito *'canone sociale'*).

La ricerca ha inteso contribuire a colmare tale lacuna. L'analisi è focalizzata sul riassetto delle politiche abitative a Bergamo, in Lombardia, e sull'impiego locale dell'edilizia a 'canone moderato' quale strumento per le politiche di *social mix* entro quartieri a elevata concentrazione di edilizia pubblica. La finalità è quella di analizzare gli esiti prodotti da tali politiche, valutando se e in che misura il nuovo modello locativo sia in grado di promuovere gli obiettivi attesi.

La trattazione è ripartita in quattro sezioni. I primi due paragrafi ricostruiscono l'evoluzione del sistema di edilizia pubblica e l'ascesa delle politiche di *social mix* in Italia; i quattro paragrafi seguenti presentano metodi e dati impiegati nello studio di caso, nonché le diverse fasi della ricerca (indicandone i principali risultati); la quarta descrive gli effetti prodotti dai nuovi interventi di *social housing* verificandone l'aderenza agli obiettivi attesi.

L'edilizia pubblica italiana e il cambio di paradigma

La fase espansiva delle politiche italiane di edilizia pubblica risale al secondo dopoguerra. La Legge 43/1949 fu il primo piano di Stato finalizzato a finanziare programmi di edilizia pubblica, con la creazione del Fondo INA-CASA. La Legge 167/1962, che introdusse il Piano di Edilizia Economica Popolare, e la Legge 70/1963, che istituì il Fondo GESCAL, accrebbero la capacità di intervento pubblico. La Legge 865/1971, oltre a estendere l'accesso all'edilizia pubblica a nuove categorie sociali, introdusse il Comitato per l'Edilizia Residenziale, passaggio verso un'ulteriore centralizzazione decisionale. Venne poi rafforzato il ruolo degli Istituti Autonomi Case Popolari, che divennero successivamente enti regionali con il ruolo di operatori esclusivi in materia.

La Legge 475/1978 rappresentò l'ultima significativa allocazione di risorse statali. Nei due decenni seguenti ebbe luogo la transizione verso un nuovo regime di edilizia residenziale (Cremaschi, 1999); un moto contrario segnato da trasferimento di competenze verso le regioni (Decreto Legge 112/1998) e mercatizzazione del settore. Alcune riforme ridimensionarono la capacità di intervento pubblico: la Legge 560/1993 permise di alienare parte del patrimonio; la Legge 431/1998 liberalizzò il mercato della locazione; il Fondo GESCAL fu dismesso nel 1998. Altri provvedimenti diedero vita al mercato dell'edilizia sociale; come la Legge 244/2007 e il Decreto Legge 22/2008, che definiscono essa come 'affare di interesse generale' demandato alla negoziazione locale tra pubblico e privato.

Dagli anni Novanta, l'azione pubblica fu indirizzata inoltre alla rigenerazione del patrimonio esistente. Furono introdotti programmi di quartiere, che divennero il principale canale di finanziamento pubblico del settore. La Legge 493/1993 introdusse il Contratto di Quartiere, aggiornato dai Decreti Legge 22/1997 e 94/2002; uno strumento chiave nella riassetto del sistema di edilizia pubblica, dove l'intervento edilizio perde centralità a favore di una progettualità integrata (Bifulco, 2008; Bricocoli, 2008).

La transizione è stata accompagnata da una spinta alla sussidiarizzazione, che ha orientato il più generale processo di territorializzazione delle politiche di welfare (Kazepov, 2009). Il coinvolgimento degli attori privati è diventato fattore chiave nell'implementazione dei programmi di quartiere, dove il disimpegno dello Stato ha rafforzato il ruolo dei governi urbani nella mobilitazione di tali attori. In questo quadro, l'intervento pubblico è stato improntato a forme indirette di incentivazione, accordando maggiore centralità al mercato nella fornitura di 'prestazioni sociali'. La trasformazione è coincisa con la proliferazione di strumenti di tipo contrattuale (Bobbio, 2000) che definiscono le forme della negoziazione, accordando allo Stato la capacità di continuare a indirizzare 'a distanza' l'azione pubblica (Gaudin, 2007; Lascoumes & Le Galès, 2009).

***Social housing* e *social mix* in Italia: binomio efficace o retorica?**

La mercatizzazione del settore dell'edilizia sociale si è associata all'introduzione di modelli locativi di semi-mercato. Essi mirano alla promozione di un'offerta abitativa più articolata, rivolta a specifici gruppi sociali ritenuti funzionali per la crescita urbana (Bricocoli & Cucca, 2014). Il *social housing* viene sovente associato all'idea di mix abitativo: esso trova così impiegato in Italia entro progetti residenziali in cui figura quale vettore di qualità abitativa e rivalutazione spontanea.

In molti paesi europei, il contrasto della segregazione etnica e sociale attraverso tali politiche appare una pratica collaudata (Goodchild & Cole, 2001; Veldboer, Kleinhans, & Duyvendak, 2002; Bolt, 2009; Graham et al., 2009). Gli argomenti addotti a sostegno delle politiche di *social mix* possono essere sintetizzati in quattro fattori chiave (Bolt et al., 2010): esse incrementerebbero le opportunità di carriera abitativa entro l'area interessata, la sua coesione sociale, il capitale sociale della sua popolazione,

l'integrazione culturale per mezzo di processi di deconcentrazione etnica. Non di meno, alcuni autori hanno sottolineato la carenza di basi scientifiche in grado di giustificarne l'efficacia (Bolt, 2009); mentre altri studi longitudinali hanno messo in discussione la capacità delle politiche di mix abitativo di correggere l'incidenza negativa della segregazione etnica e sociale sulle opportunità individuali (Musterd & Andersson, 2005; Graham et al., 2009; Van Ham & Manley, 2009). Una comparazione tra cinque paesi europei (Bolt et al., 2010) ha evidenziato anzi come le politiche di *social mix* possano produrre anche effetti negativi, allentando i legami comunitari e forzando le scelte localizzative degli abitanti.

In Italia, l'implementazione delle politiche di *social mix* ha preso avvio in ritardo rispetto ad altri paesi europei. In Lombardia, il Comunicato Regionale numero 70/2011 (Regione Lombardia, 2011) ha integrato il Regolamento Regionale 1/2004 con una specifica norma diretta a «evitare la ghetizzazione dei quartieri popolari e consentire il mix abitativo» (*ibidem*: 2). A Milano i primi programmi risalgono comunque al 2000; a Bergamo essi hanno invece visto la luce nell'ultimo quinquennio. Recenti ricerche svolte nell'area di Milano (Bricocoli & Coppola, 2013; Bricocoli & Cucca, 2014) hanno posto attenzione agli effetti connessi alla trasposizione del concetto di *social mix* nel contesto lombardo; l'analisi mira ad approfondire le implicazioni di tale trasposizione, contribuendo al dibattito sulla diffusione delle politiche di *social mix* nel Sud Europa.

L'analisi sulla riconfigurazione delle politiche abitative a Bergamo

La ricerca ha analizzato il riassetto delle politiche abitative a Bergamo, città di medie dimensioni posta al centro della Lombardia, focalizzandosi sull'implementazione di un nuovo modello di semi-mercato denominato 'canone moderato' (Legge Regionale 27/2009). L'analisi ha posto a verifica l'impatto di questo modello locativo quale strumento finalizzato alla promozione di *social mix* entro aree urbane affette da elevata concentrazione di edilizia pubblica e popolazione a basso reddito, nonché la sua efficacia nell'intercettare la domanda abitativa di specifici gruppi sociali di classe media (giovani coppie e *singles*, studenti, lavoratori fuori sede), a cui si attribuisce la capacità spontanea di rivitalizzare la composizione sociale di date aree urbane.

L'analisi si è avvalsa della combinazione di metodi quantitativi e qualitativi. Il ricorso ai primi è stato articolato in tre fasi. La prima ha rilevato la distribuzione del patrimonio di edilizia pubblica di Comune e Azienda Lombarda Edilizia Residenziale (ALER) in termini di numero di alloggi pubblici per abitante, individuando i quartieri affetti da processi di concentrazione. La seconda ha misurato la distribuzione spaziale degli interventi di *social housing* programmati attraverso il Piano di Governo del Territorio (PGT), in termini di numero di metri quadri per abitante. La terza ha valutato l'efficacia di tali interventi nel perseguire gli obiettivi di *social mix* e modificare il quadro storico, analizzando le caratteristiche reddituali² delle famiglie che vi hanno accesso.

La parte qualitativa della ricerca ha integrato la parte quantitativa attraverso un'analisi delle politiche dal punto di vista degli strumenti normativi che strutturano l'azione pubblica (Howlett, 2004; Hood, 2007; Lascoumes & Le Galès, 2009), avvalendosi anche di interviste aperte, non strutturate e in profondità ad attori privilegiati. Se la parte quantitativa dell'analisi ha indagato gli effetti generati dall'edilizia a canone moderato, la parte qualitativa si è concentrata sui funzionamenti della strumentazione impiegata, al fine di mettere a fuoco le cause alla base di tali effetti. L'analisi normativa è stata una parte cruciale della ricerca: occupandosi di strumenti normativi regionali, essa consente di generalizzare parte delle conclusioni al più ampio contesto lombardo.

La distribuzione urbana del sistema di edilizia pubblica

Bergamo è una città di circa 120.000 abitanti. Le Alpi marcano i confini a nord-ovest e la sua espansione storica ha interessato prevalentemente la pianura circostante. La città ha due centri: la città medievale sui colli (Città Alta) e la porzione più antica della città bassa. Questa ultima è composta da un polo urbano realizzato nel ventesimo secolo e dai borghi storici, da cui diramano le principali arterie stradali. I quartieri più recenti si sono sviluppati lungo queste ultime a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale.

Gli alloggi di proprietà di Comune e ALER sono 4.316, la quasi totalità dei quali sono destinati al canone sociale. L'analisi ne ha considerato la distribuzione spaziale, verificando la tendenza a produrre concentrazioni di edilizia pubblica. In funzione dei criteri che limitano l'accesso al canone sociale a

² Nella trattazione, ogni riferimento al reddito familiare è da intendersi come reddito ISEE-ERP.

famiglie con reddito inferiore ai 16.000 euro, si assume che tali concentrazioni corrispondano ad una presenza significativa di popolazione a basso reddito. Al fine di comprendere la configurazione spaziale che ne deriva, la ricerca ha adottato una ripartizione convenzionale del territorio in tre sottoinsiemi³: centro, semi-periferia e periferia.

Il numero di alloggi pubblici del centro risulta equivalente al 34,87% del patrimonio complessivo, mentre la porzione rimanente è distribuita tra semi-periferia e periferia (con il 23,14% e il 41,98%). Tale squilibrio è stato acuitizzato da tre fattori: il 95% circa degli alloggi acquisiti da Comune e ALER a partire dagli anni ottanta è fuori dal centro; il 60% circa del patrimonio di edilizia pubblica alienato dal 2013 è collocato nel centro; la porzione del patrimonio di edilizia pubblica locata a prezzi di libero mercato è localizzata nel centro.

La Figura 1 mostra la distribuzione del patrimonio di edilizia pubblica nei diversi quartieri in termini di numero di alloggi per abitante, individuando quattro scaglioni. Il primo riguarda i valori inferiori a 0,030 e raggruppa sei dei nove quartieri del centro. Il secondo e il terzo sono principalmente composti da quartieri di semi-periferia e periferia. Il quarto raccoglie i valori superiori a 0,090 e riguarda solo due quartieri periferici: Boccaleone e Grumello al Piano. Il secondo, in particolare, è il quartiere dove la concentrazione di edilizia pubblica è la più elevata. In questo contesto, l'analisi ha evidenziato come tale concentrazione corrisponda a condizioni di diffusa vulnerabilità socio-economica⁴.

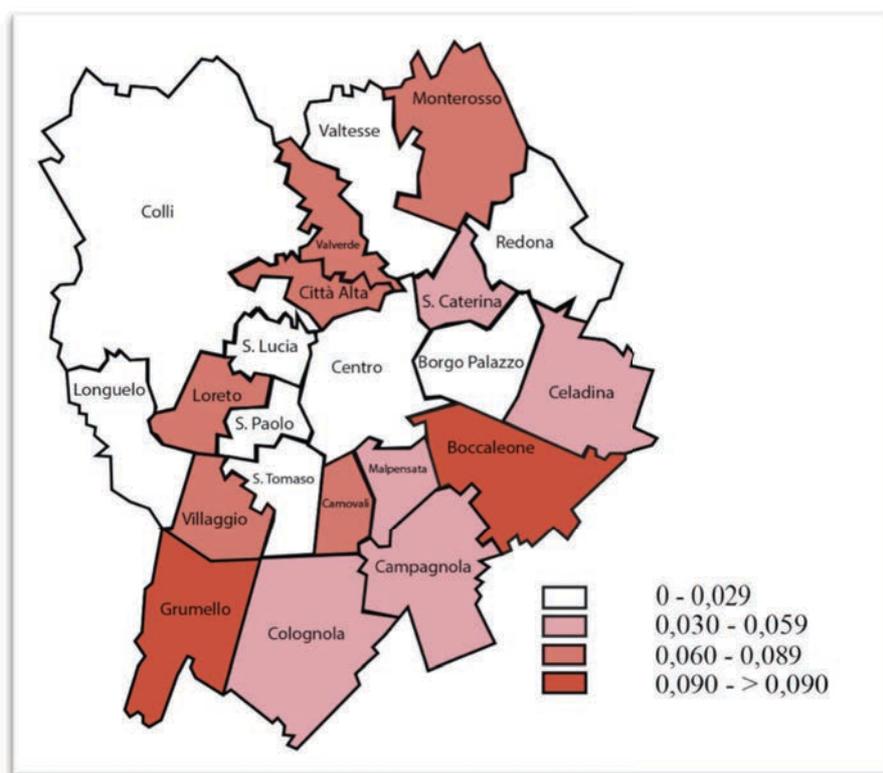


Figura 1 | Numero di alloggi pubblici per abitante in ogni quartiere di Bergamo (2014).

³ La classificazione assume che ferrovia e circonvallazione che avvolgono la città siano elementi cruciali di demarcazione, influenzando essi sulla distribuzione dei valori immobiliari (ASCOM Bergamo, 2014; Comune di Bergamo, 2011b). La ferrovia separa i quartieri di centro (Borgo Palazzo, Centro, Città Alta, Colli, Longuelo, Loreto, San Paolo, Santa Caterina) e semi-periferia (Carnovali, Malpensata, San Tomaso, Villaggio Sposi), mentre la circonvallazione individua quelli della periferia (Boccaleone, Campagnola, Celadina, Colognola, Grumello al Piano, Monterosso, Redona, Valtesse). I quartieri dei due sottoinsiemi più esterni sono ripartiti in funzione di sviluppo storico urbano e valori immobiliari.

⁴ La ricerca ha rilevato come, nel contesto di Grumello, l'elevata concentrazione di edilizia pubblica incida negativamente anche sulle prestazioni del mercato immobiliare di quartiere, entro cui si registrano i valori più bassi di tutto il Comune di Bergamo (ASCOM Bergamo, 2014). Tale dinamica si ripercuote sulla composizione sociale della popolazione, rafforzando gli effetti prodotti dalla concentrazione di edilizia pubblica. Ciò trova corrispondenza nei dati dei Servizi Sociali, che rivelano condizioni di diffusa vulnerabilità socio-economica a livelli significativamente superiori a quelli registrati complessivamente su scala comunale (Comune di Bergamo, 2008).

La distribuzione urbana dei nuovi interventi di *social housing*

La seconda fase della ricerca verte sulla distribuzione spaziale dei nuovi interventi di *social housing*, per valutarne l'efficacia rispetto agli obiettivi programmati. Essa è fissata nel Piano dei Servizi del PGT (Comune di Bergamo, 2011a), approvato nel 2011 (Legge Regionale 12/2005). L'Amministrazione comunale promuove gli obiettivi individuati attraverso la negoziazione con attori pubblici e privati. Per i servizi in corso di attuazione, la superficie degli interventi è fissata in 62.196 metri quadrati⁵, di cui il 49,38% è collocato in periferia. Uno dei dati più significativi riguarda l'area a sud della città, composta da Grumello e Villaggio Sposi, su cui l'analisi focalizza l'attenzione: il 28,82% dei metri quadri di *social housing* è concentrato nei due quartieri, dove però vive solo il 4,77% della popolazione (Comune di Bergamo, 2015). In termini più generali, la Figura 2 considera il numero di metri quadrati di *social housing* per abitante in ogni sottoinsieme, rivelando come i valori di periferia e semi-periferia ammontino a più del doppio di quello del centro.

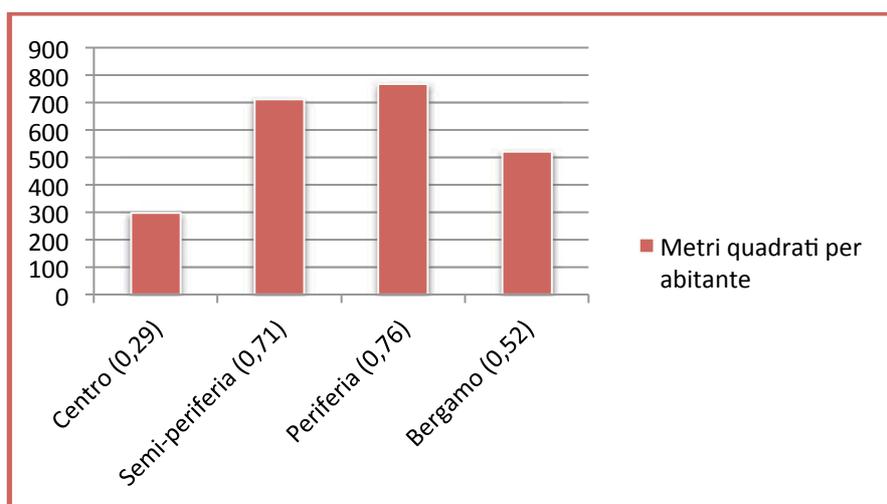


Figura 2 | Numero di metri quadrati di *social housing* per abitante nei servizi in corso di attuazione del PGT di Bergamo (2014).

Dopo il 2010, sono stati realizzati sette complessi di *social housing*, per un totale di circa 250 alloggi: quindici residenze temporanee, ventidue a canone sociale e le altre a canone moderato. L'Amministrazione comunale possiede trentuno di questi alloggi, tra cui i ventidue a canone sociale, mentre i restanti sono di ALER e fondazioni private. La figura 3 mostra come più dell'80% dei nuovi alloggi sia localizzato in periferia e in particolare nell'area sud della città.

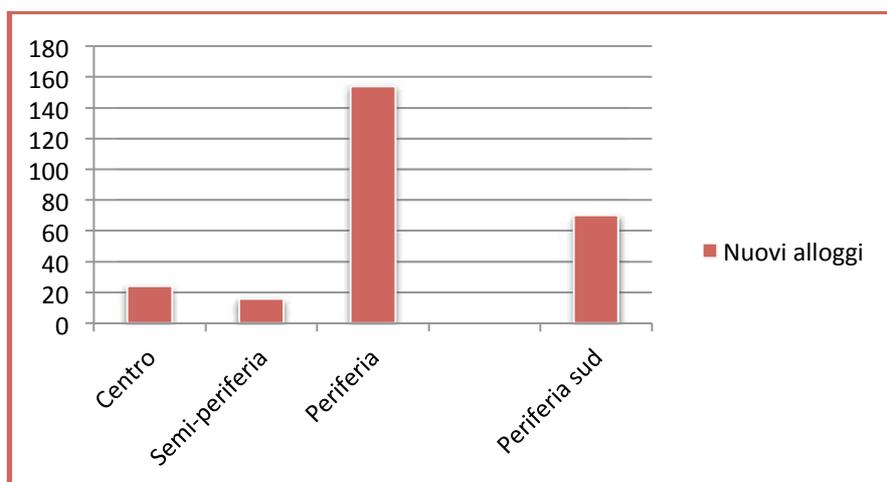


Figura 3 | Ripartizione tra centro, semi-periferia e periferia degli alloggi di *social housing* realizzati a Bergamo dopo il 2010 (2015).

⁵ La misura è da intendersi sempre come metri quadri di Superficie Lorda di Pavimento.

Tale localizzazione è stata giustificata dalla natura del canone moderato quale strumento di *social mix*. Le sue caratteristiche dovrebbero scongiurare perciò il rischio di attrarre nuove famiglie a basso reddito, rivitalizzando invece la composizione sociale dei quartieri interessati.

Il canone moderato e l'efficacia dei programmi di *social mix*

A differenza del canone sociale, il cui ammontare è commisurato al reddito della famiglia assegnataria, il canone moderato è un modello di semi-mercato, il cui ammontare viene fissato sulla base della dinamica del mercato immobiliare, ma che non può eccedere i 69,5 euro per metro quadrato. L'accesso all'alloggio è inoltre riservato a famiglie con reddito compreso tra 14.000 e 40.000 euro.

La Legge Regionale 27/2009 stabilisce che il cofinanziamento pubblico per la realizzazione di alloggi a canone moderato equivalga al 40% dei costi attesi. Ai *partners* pubblici e privati spetta la proprietà degli alloggi, che possono tornare sul libero mercato allo scadere della convenzione. Di contro, essi investono il restante 60% dei costi attesi, generalmente attraverso finanziamento bancario.

L'erogazione del cofinanziamento è subordinata alla verifica della sostenibilità finanziaria dell'intervento attraverso il Piano Economico Finanziario (PEF). La Regione vi fissa i margini di rendita del *partner*, verificando la fattibilità dell'investimento (specie se in presenza di finanziamento bancario). Il nuovo assetto mira a sopperire alla compressione del finanziamento statale trasferendo responsabilità finanziaria verso il mercato, dove però la Regione mantiene capacità di monitoraggio.

La ricerca si è concentrata sull'area sud della città, analizzando le caratteristiche reddituali delle famiglie che accedono ai nuovi alloggi per verificare l'efficacia del nuovo modello nell'intercettare la domanda attesa. L'analisi rivela che il canone moderato fallisce gli obiettivi di *social mix*, presumibilmente in ragione della scarsa attrattività che quartieri periferici caratterizzati dalla concentrazione di popolazione a basso reddito esercitano sulla classe media.

La Figura 4 riguarda il bando del 2013 per l'assegnazione di alloggi a canone moderato realizzati dall'Amministrazione comunale a Grumello. Essa mostra come solo due famiglie ammesse in graduatoria presentino un reddito superiore ai 22.000 euro. Il dato significativo risiede nel fatto che la maggioranza delle domande tende a concentrarsi nelle fasce più basse, al di sotto o in prossimità della soglia che regola invece l'accesso al canone sociale, ovvero al modello tradizionale dell'edilizia pubblica.

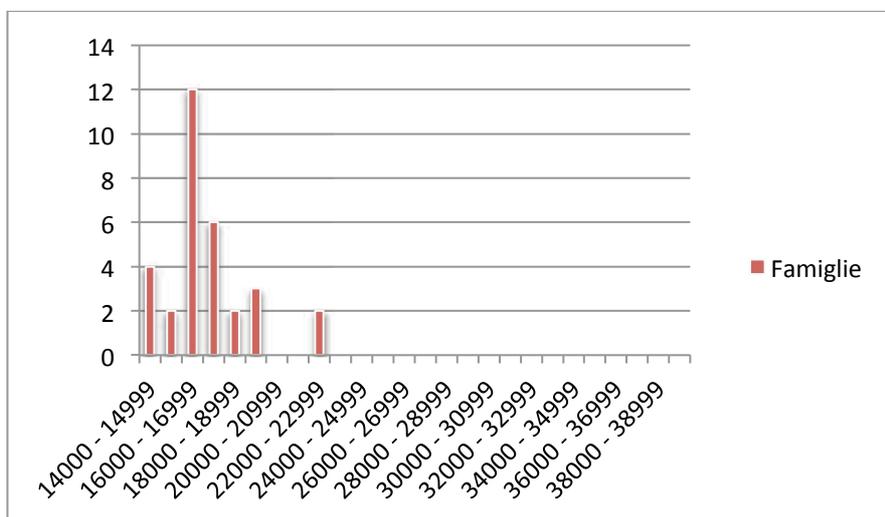


Figura 4 | Reddito delle famiglie ammesse alla graduatoria per gli alloggi a canone moderato di via Santa Croce a Grumello (2013).

Le figure 5 mostra la distribuzione dei redditi delle famiglie residenti presso gli alloggi a canone moderato realizzati da Fondazione Casa Amica al Villaggio Sposi. Solo due famiglie hanno un reddito superiore alla soglia dei 14.000 euro e il reddito medio familiare è di 7.159,89 euro. In questo caso, è la maggioranza delle famiglie a possedere i requisiti potenziali per accedere all'edilizia pubblica. La ricerca rivela che tali

famiglie a basso reddito vengono invece indirizzate al canone moderato dall'assenza di alternative, in ragione della grave carenza di alloggi a canone sociale⁶.

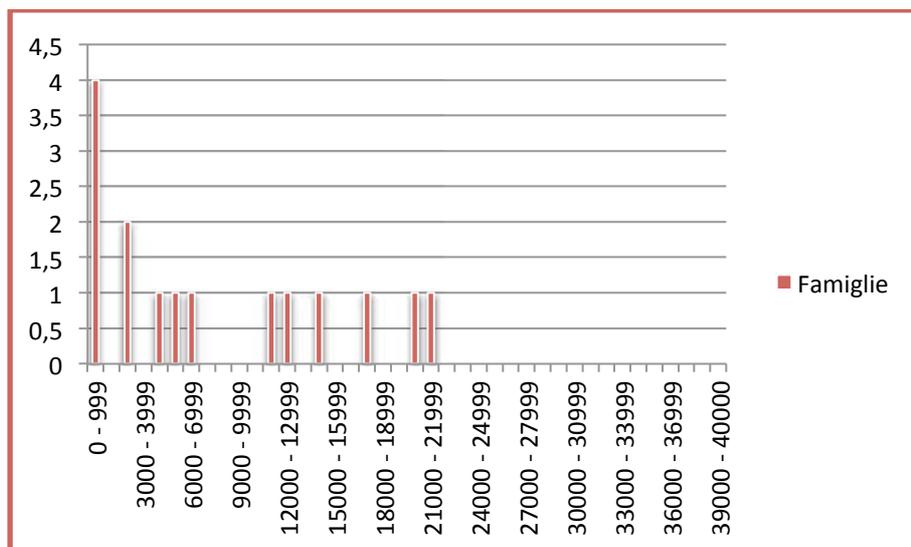


Figura 5 | Reddito delle famiglie assegnatarie degli alloggi a canone moderato di via Grumello a Villaggio Sposi (2015).

Interviste a dirigenti della fondazione rivelano come la dinamica accresca il rischio di morosità delle famiglie. In assenza di domanda da parte della classe media, per la fondazione, l'unica *chance* per tentare di onorare i vincoli finanziari fissati dal PEF è quella di concedere alloggi a famiglie a basso reddito. I fornitori di *social housing* sono dunque forzati ad abbandonare gli obiettivi di *social mix* a garanzia del proprio investimento; meccanismo che finisce per intensificare la concentrazione di popolazione a basso reddito entro quartieri che gli interventi avrebbero dovuto rigenerare.

Gli esiti del nuovo assetto delle politiche abitative

In primo luogo, sull'inefficacia delle politiche di *social mix* pesano scelte operate dall'Amministrazione comunale circa la localizzazione degli interventi di *social housing*.

- I nuovi interventi falliscono l'obiettivo del *social mix* attraendo famiglie a basso reddito entro quartieri già caratterizzati da concentrazioni elevate di edilizia pubblica; dinamica che rischia di cristallizzare la funzione di dati quartieri come luoghi deputati allo 'scarico' di problemi urbani (Torri & Vitale, 2009). La localizzazione errata degli interventi è stata basata sull'assunto che canoni di locazione agevolati siano presupposto sufficiente ad attrarre famiglie di classe media entro quartieri periferici: una concezione 'idraulica' del rapporto tra domanda e offerta abitativa che trascura altre dimensioni rilevanti della scelta individuale.

In secondo luogo, sull'inefficacia delle politiche di *social mix* pesano scelte errate riguardanti il nuovo quadro normativo elaborato da Regione Lombardia in materia di edilizia sociale.

- La maggiore centralità attribuita alla regolazione di mercato finisce indirettamente per produrre la limitazione dell'offerta di edilizia sociale, anziché una sua maggiore articolazione. Il canone moderato sostituisce *de facto* il canone sociale: nonostante la grave carenza del secondo, gli investimenti convergono sul primo poiché esso garantirebbe rendite più elevate e un cofinanziamento regionale più cospicuo. Ma una quota della domanda (la più vulnerabile) resta scoperta, rafforzando la tendenza delle politiche abitative italiane all'esclusione dei gruppi marginali (Cremaschi, 2010; Tosi, 2008). Nel contesto osservato, il concetto di *social mix* funge dunque da

⁶ Dal 2008 al 2014, nel Comune di Bergamo, il numero delle famiglie ammesse alla graduatoria per l'edilizia a canone sociale non è mai stato inferiore alle 900 unità, a fronte di un numero di alloggi disponibili mai superiore alle 100 unità.

dispositivo retorico a giustificazione di un accesso all'edilizia sociale che diviene in realtà più selettivo (Bricocoli & Cucca, 2014).

- Il PEF fallisce l'obiettivo di garantire la sostenibilità finanziaria dei nuovi interventi e i vincoli che esso pone finiscono per produrre esiti contraddittori. In assenza della domanda attesa di classe media e sotto la pressione di obblighi finanziari, gli operatori privati sono spinti, per sopravvivere, ad assegnare alloggi a canone moderato a famiglie a basso reddito; ciò espone le famiglie assegnatarie al rischio di morosità e gli operatori a quello di insolvenza. Il nuovo assetto rischia così di essere insostenibile per entrambi. D'altra parte, il PEF non può garantire che l'investimento vada a buon fine: quest'ultimo, per sua natura, si basa infatti su una scommessa finanziaria (a fronte dell'erogazione di credito bancario), fondata su valutazioni meramente previsionali circa le *performances* del mercato immobiliare.

Gli effetti indotti dal nuovo quadro normativo regionale sono esito della priorità acquisita dall'obiettivo di 'stabilità finanziaria' in materia di politiche abitative. L'analisi dimostra che tale priorità, sotto la parola d'ordine della 'sostenibilità finanziaria', finisce per spostare sullo sfondo il tema della giustizia sociale (Marcuse, 1998). Il disimpegno dello Stato equivale infatti a un trasferimento di responsabilità finanziaria, ovvero debito, verso il mercato e i destinatari delle politiche: un meccanismo che ricade in ultima istanza sulle fasce più vulnerabili della popolazione.

Conclusioni

L'interesse della ricerca è stato rivolto alla trasformazione avvenuta negli ultimi due decenni nel quadro delle politiche abitative in Italia, a fronte di un cambio di paradigma segnato da disimpegno pubblico e maggiore centralità del mercato.

L'analisi si è focalizzata sul caso di Bergamo, in Lombardia, indagando l'efficacia di un nuovo modello locativo di *social housing* nel rimediare ai limiti storici del sistema di edilizia pubblica attraverso una maggiore diversificazione dell'offerta.

Essa ha ricostruito da prima la distribuzione spaziale del patrimonio di edilizia pubblica, per poi analizzare come i nuovi interventi di *social housing* operino al fine di promuovere *social mix* entro aree urbane ad elevata concentrazione di edilizia pubblica.

L'analisi rivela come lo sviluppo storico del sistema di edilizia pubblica abbia determinato uno squilibrio nella distribuzione degli alloggi tra centro e periferia; squilibrio che i nuovi interventi di edilizia a canone moderato riconfermano.

Se tale distribuzione è stata giustificata dalla capacità attribuita al nuovo modello di promuovere mix abitativo, esso ha prodotto nei fatti conseguenze contraddittorie, finendo per rinforzare la concentrazione di popolazione a basso reddito nelle aree periferiche.

I risultati della ricerca pongono in luce il ruolo giocato dalle politiche di contenimento della spesa pubblica nel produrre tale esito, evidenziando come gli effetti distorsivi delle stesse finiscano per ricadere sulle fasce più vulnerabili della popolazione.

Riferimenti bibliografici

Anderson L.M., Charles J.S., Fullilove M.T., Scrimshaw S.C., Fielding J.E., Normand J., Task Force on Community Preventive Services (2003), 'Providing Affordable Family Housing and Reducing Residential Segregation by Income: a Systematic Review', in *American journal of preventive medicine*, n. 24, vol. 3, pp. 47-67.

ASCOM Bergamo (2014), *Listino dei Prezzi degli Immobili di Bergamo e Provincia*, La Rassegna, Bergamo.

Bifulco L. (2008), 'Politiche Pubbliche e Partecipazione. Alcune Piste per la Comparazione fra Italia e Franca', in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, vol. 2, pp. 65-91.

Bolt G. (2009), 'Combating Residential Segregation of Ethnic Minorities in European Cities', in *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 24, vol. 4, pp. 397-405.

Bolt G., Phillips D., Van Kempen R. (2010), 'Housing Policy, (De)segregation and Social Mixing: An International Perspective', in *Housing Studies*, n. 25, vol. 2, pp. 129-135.

Bobbio L. (2000), 'Produzione di Politiche a Mezzo di Contratto nella Pubblica Amministrazione Italiana', in *Stato e Mercato*, n. 20, vol. 1, pp. 111-142.

- Bricocoli M. (2008), 'Non di Solo Locale. Riflessioni sulle Politiche di Quartiere in Italia', in *Territorio*, n. 46, pp. 109-113.
- Bricocoli M., & Coppola A. (2013), 'Sguardi Oltre le Retoriche. Politiche e Progetti per la Casa a Milano', in *Territorio*, n. 64, pp. 138-144.
- Bricocoli M., Cucca R. (2014), 'Social Mix and Housing Policy: Local Effects of a Misleading Rhetoric. The Case of Milan', in *Urban Studies*, n. 11, pp. 1-15.
- Cremaschi M. (1999), 'The Long Century of Housing Policy in Italy', in *Housing Theory and Research*.
- Cremaschi M. (2010), 'Marginalità Sociale e Governo del Territorio', in Chiodini L., Milano R. (a cura di), *Le città ai margini, Povertà estreme e governo delle aree urbane*, Fondazione Cittalia, Roma.
- Direzione Generale Casa (2011), 'Comunicato Regionale 23 Giugno 2011 numero 70: Illustrazione delle Principali Modifiche al Regolamento Regionale Numero 1/2004 in Tema di Assegnazione e Gestione degli Alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica', in *Bollettino Ufficiale*, n. 152, vol. 25, pp. 1-38.
- Gaudin, J.P. (2007). *Gouverner par Contrat*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Goodchild B., Cole I. (2001), 'Social Balance and Mixed Neighbourhoods in Britain Since 1979: A Review of Discourse and Practice in Social Housing', in *Environment and Planning D*, n. 19, vol. 1, pp. 103-122.
- Graham E., Manley D., Hiscock R., Boyle P., Doherty J. (2009), 'Mixing Housing Tenures: is it Good for Social Well-Being?', in *Urban Studies*, n. 46, vol. 1, pp. 139-165.
- Hood C. (2007), 'Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades', in *Governance*, n. 20, vol. 1, pp. 127-144.
- Howlett M. (2004), 'Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice', in *Policy and Society*, n. 23, vol. 2, pp. 1-17.
- Kazepov Y. (2009), *La Dimensione Territoriale delle politiche Sociali in Italia*, Carrocci, Roma.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2009), *Gli Strumenti per Governare*, Mondadori Bruno, Milano.
- Marcuse P. (1998) 'Sustainability is not Enough', in *Environment and Urbanization*, n. 10, vol. 2, pp. 103-112.
- Musterd S., Andersson R. (2005), 'Housing Mix, Social Mix, and Social Opportunities', in *Urban Affairs Review*, n. 40, vol. 6, pp. 761-790.
- OECD (2006), *OECD Territorial Reviews: Milan, Italy*, OECD Publishing, Paris.
- Torri R., Vitale T. (2009), *Ai Margini dello Sviluppo Urbano: Uno Studio su Quarto Oggiaro*, Bruno Mondadori, Milano.
- Tosi A. (2008), 'Le Case dei Poveri: Ricominciare ad Annodare i Fili'. In Bonomi, A. (a cura di), *La vita nuda*, Fondazione La Triennale di Milano, Milano, pp. 151-162.
- Tosi A., Cremaschi, M. (2001), 'Housing Policies in Italy', in *Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences*, Vienna.
- Van Ham M., Manley D. (2009), 'The Effect of Neighbourhood Housing Tenure Mix on Labour Market Outcomes: A Longitudinal Investigation of Neighbourhood Effects', in *Journal of Economic Geography*, n. 10, pp. 257-282.
- Veldboer L., Kleinhans R., Duyvendak J.W. (2002), 'The Diversified Neighbourhood in Western Europe and the United States', in *Journal of International Migration and Integration*, n. 3, vol. 1, pp. 41-64.

Sitografia

Welfare Place: il Contratto di Quartiere per Grumello (2008), disponibile su Comune di Bergamo, Il Comune, Uffici e Servizi, Area Politiche del Territorio, Grumello Welfare Place, Documenti e Delibere, sezione Relazione Generale:

<http://www.comune.bergamo.it/servizi/Menu/dinamica.aspx?idSezione=3780&idArea=1182&idCat=1195&ID=28932&TipoElemento=pagina>

Piano dei Servizi (2011a), disponibile su Comune di Bergamo, Sportello SIGI, Piano di Governo del Territorio, sezione Piano dei Servizi:

<http://territorio.comune.bergamo.it/area-download-atti-pgt>

Quadro Conoscitivo (2011b), disponibile su Comune di Bergamo, Sportello SIGI, Piano di Governo del Territorio, sezione Quadro Conoscitivo:

<http://territorio.comune.bergamo.it/area-download-atti-pgt>

Statistiche Demografiche 2015 (2015), disponibile su Comune di Bergamo, La Città, Bergamo in Cifre, sezione Statistiche Demografiche 2015:

<http://www.comune.bergamo.it/servizi/Menu/dinamica.aspx?idSezione=3786&idArea=1181&idCat=1191&ID=1191&TipoElemento=categoria>

Un'analisi dell'inventuto nella pianificazione per l'individuazione di nuove traiettorie per il social housing

Sara Bindo

Università Sapienza di Roma
PDTA – Dipartimento di Pianificazioni, Design e Tecnologia dell'architetture
Email: bindosara@gmail.com

Abstract

Il contributo raccoglie alcune riflessioni che si stanno portando avanti nell'ambito di una tesi di dottorato che si pone, come obiettivo generale, quello di indagare come poter trattare contemporaneamente fenomeni quali inventuto immobiliare e emergenza abitativa all'interno dei processi di pianificazione. Nel dettaglio, il paper si concentra su questioni legate alle politiche abitative in generale e al Social Housing in particolare.

Partendo da una breve descrizione dei due fenomeni alla base del percorso di ricerca, si chiariscono i motivi per cui si ritiene che per entrambe le problematiche sia possibile riscontrare una parte di responsabilità sia nelle scelte politiche pubbliche sia nell'azione dei *planners*. A seguire si individuano dei possibili spazi di azione: il primo strettamente connesso con le pratiche e gli strumenti urbanistici; il secondo passa per un ripensamento di politiche per la casa e, in particolare, per l'impostazione di nuove relazioni e dinamiche tra mercato e Social Housing.

A conclusione si riflette non solo sull'urgenza di avviare una sorta di revisione dei processi di *plan-making*, ma anche sulla necessità di integrazione tra pianificazione e processi di *policy-making* riformulati sulla base di rinnovati rapporti tra libero mercato e Social Housing.

Parole chiave: social housing, public policies, planning.

1 | Inquadramento del tema

Negli ultimi anni molte delle città italiane sono state caratterizzate dalla compresenza di due importanti fenomeni: inventuto abbondante e diffuso e ampia emergenza abitativa.

Con l'espressione "emergenza abitativa" si vuol far qui riferimento, in primo luogo, alla difficoltà per porzioni sempre più ampie di popolazione di accedere al bene casa, sia esso di proprietà che in affitto. Non manca certamente "l'intenzione all'acquisto" ma i prezzi degli immobili, ritenuti eccessivi dai più, impediscono di procedere in tal senso (Roma, 2012). In particolare, l'emergenza, oggi, sembra avere più sfaccettature, e al problema di chi una casa non ce l'ha, si aggiunge anche, ed è il dato persino più preoccupante, un generale impoverimento delle famiglie. Una quota sempre più alta della popolazione, infatti, non riesce più a far fronte alle spese per il mantenimento della propria casa (Nomisma, 2009). Nel complesso, quindi, anche se per differenti ragioni ci troviamo di fronte ad una quota sempre più alta di domanda abitativa inevasa e per la quale non sembra esserci una risposta pubblica.

L'altro fenomeno, l'inventuto, è il frutto di una crescita edilizia impetuosa degli anni più recenti, che ha interessato non solo le grandi città ma, assumendo forme e significati diversi, si presenta diffusamente su tutto il territorio italiano. Il risultato tangibile di questo processo è stato una grande quantità di case invendute e di palazzi sfitti, tanti ancora in fase di progettazione, ma molti altri già terminati e rimasti senza acquirenti. Come segnalato anche da Lanzani (2014), infatti, il nostro Paese è ormai caratterizzato da

un eccesso di patrimonio edilizio, una fenomenologia di spazi dismessi o sottoutilizzati molto variegata che comprende anche un enorme patrimonio edilizio residenziale.

Partendo da queste considerazioni, l'ipotesi di partenza è che per entrambe le problematiche sia possibile riscontrare anche una parte di responsabilità sia delle scelte politiche pubbliche sia nell'azione dei *planners*. Infatti:

- Il fenomeno dell'invenduto può essere considerato, in un certo senso, anche l'effetto di un progressivo disimpegno e mancato presidio disciplinare su un'importante attività tecnica di indirizzo e regolazione. Per quanto non siano negabili responsabilità della componente economica su scala mondiale, senz'altro esuberanti rispetto a quelle della disciplina urbanistica, si è ritenuto necessario contribuire ad aprire e fornire argomenti per una riflessione sulla responsabilità della pianificazione nel favorire queste dinamiche di sviluppo, e sul ruolo che essa può ancora avere, ad oggi e nel futuro, nell'affrontare questo difficile momento di crisi.
- L'acutizzarsi e il diffondersi dell'emergenza abitativa possono essere considerati effetto di una forma di resa da parte del decisore pubblico, e in particolare come riflesso della mancanza di forti e decise politiche urbane in favore delle casa nel corso degli ultimi decenni.

In tal senso, il contributo assume come necessario e possibile un intervento da parte del decisore pubblico, in generale, e dei pianificatori, attraverso la loro competenza tecnica (Balducci e Bianchetti, 2013) su più fronti, al fine di poter trattare entrambe le problematiche contemporaneamente, disponendosi nello sviluppo (termine usato nella sua accettazione più ampia) delle città a indicarne la direzione più adeguata e opportuna.

2 | Quale spazio di azione

Parlare di presenza di invenduto sul territorio e di emergenza abitativa al contempo, vuol dire anche affrontare il processo di scollamento che sta avvenendo tra domanda e offerta. Lo spazio di azione per poter recuperare questa distanza sembra muoversi su due binari: il primo più vicino alle pratiche e agli strumenti della pianificazione; il secondo, invece, afferente alle politiche abitative promosse dal decisore pubblico.

Rispetto alla prima questione, le riflessioni si muovono a partire dall'esigenza di recuperare l'orientamento regolativo della pianificazione per far dialogare questa nuova domanda con l'invenduto disseminato sul territorio. Una delle possibili strade per ragionare in tal senso è quello di partire da strumenti quali il dimensionamento del piano e il relativo fabbisogno abitativo che si vuole soddisfare considerando che entrambi sono stati introdotti nella pianificazione della città proprio per poter pianificare lo sviluppo edilizio e fornire risposte alla domanda sociale.

Le attuali circostanze di crisi del mercato, e di difficoltà economica delle amministrazioni pubbliche (non in grado di soddisfare il numero crescente di domande di alloggi) pongono, inoltre, non solo le basi per recuperare la centralità della questione abitativa (la grande assente delle passate stagioni di programmazione), ma rappresentano anche un'occasione per un ripensamento, anche sperimentale volendo, di politiche per la casa. Un importante spazio di azione si ritiene possa essere l'impostazione di nuove relazioni e dinamiche tra mercato (o meglio patrimonio immobiliare privato) e Social Housing. In effetti la richiesta di questo nuovo approccio proviene tanto dalle istituzioni¹ quanto dagli attori del libero mercato².

Per poter ridare valore e efficacia alle politiche non si tratta, però, di apportare piccole modifiche alle politiche abitative esistenti ma di un vero e proprio cambio di paradigma, per poter rispondere in modo efficace ai bisogni. Gli interventi degli ultimi anni non hanno assunto questo carattere, eppure questo momento di crisi e inefficacia delle politiche può essere interpretato anche come un'opportunità di sperimentare nuovi approcci attraverso la predisposizione di soluzioni innovative per rispondere ai nuovi

¹ Nel documento redatto dalla Camera dei Deputati (2010:34) si legge: «Questa iniziativa [...] (acquisto di invenduto da parte del Comune) è apparsa molto utile ed efficace non solo come strumento di sostegno e di sviluppo dell'edilizia sociale, e più in generale del mercato delle locazioni, ma anche come strumento altrettanto importante di riqualificazione urbana e di costruzione di un tessuto abitativo più articolato e meno soggetto al rischio dell'esclusione sociale, tipica dei quartieri caratterizzati dalla presenza delle vecchie case popolari»

² Bambagioni (2009:64) afferma: «L'economia territoriale, insieme alle discipline urbanistiche, architettoniche, strutturali e impiantistiche degli edifici, costituisce una delle facce di una stessa medaglia caratterizzata da produzione edilizia, mercato immobiliare, politiche di Social Housing, credito ipotecario e valore degli immobili. L'analisi dei processi economici e dei sistemi produttivi locali e l'implementazione di specifiche politiche di sviluppo favoriscono la crescita economico-sociale di un Paese e contribuiscono allo sviluppo urbano sostenibile»

bisogni (Caudo, 2012). In particolare uno dei campi in cui si stanno ricercando innovazioni per il rilancio di interventi più adeguati, è quello del Social Housing, ossia tutto quell'insieme delle azioni di sostegno pubblico per la soluzione dei problemi di disagio abitativo, presentando, quindi, una sfera di azione più ampia di quella tradizionale dell'edilizia residenziale pubblica (Virgilio, 2012).

3 | Il ruolo della pianificazione

Si ritiene che indagare sulla possibilità di inclusione dell'inventuto all'interno della pianificazione passi prima di tutto per la ridefinizione degli strumenti di pianificazione del territorio, inadeguati sia nell'interpretare la domanda, ma anche nel razionalizzarla e trasformarla in fabbisogno che si vuole soddisfare o rispetto al dimensionamento dei piani nel loro complesso (ossia l'offerta).

In seconda istanza, un ulteriore momento di criticità può essere individuato nel percorso di adozione delle misure intraprese dalle amministrazioni per la costruzione delle previsioni di piano, che sembra essere guidato da quello che la Gabellini (2007) ha definito come "dimensionamento di scopo" la cui ragion d'essere risiede nel primato dell'offerta, e nella visione degli immobili come un bene d'investimento.

Partendo da questo quadro, il primo aspetto su cui sembra essere necessario soffermarsi per ridare capacità di gestione e, soprattutto, di regolazione agli strumenti di piano, riguarda il patrimonio esistente inutilizzato (o sottoutilizzato), soprattutto in un momento in cui la fase di espansione delle nostre città si è in gran parte concluso. Il possibile rilancio del ruolo del piano e dei *planners* non può fare a meno di passare per una rielaborazione di ciò che si intende per offerta e degli obiettivi che si intendono perseguire.

Il superamento del primato dell'offerta o del "dimensionamento di scopo" passa non solo per l'inclusione dello stock immobiliare esistente sottoutilizzato ma, allo stesso tempo, richiede anche la necessità di una sorta di presa di coscienza dei cambi sociali in atto: la visione del settore edilizio, quindi, come funzionale al soddisfacimento del fabbisogno reale (e legittimo) di abitazioni. Di fatto stanno avvenendo profondi cambiamenti non solo nella composizione ma anche nelle necessità della popolazione, e sono gli stessi operatori del mercato ad avvertire la necessità di una maggiore conoscenza e comprensione della domanda e a richiedere un rinnovamento dei processi di pianificazione e gestione del territorio. Così come sostenuto da Harvey (2012, cito in Indovina, 2012) lo sviluppo delle città è legato all'attività edilizia in quanto funzionale alla sua crescita; il problema sorge quando "il settore edilizio risulta avulso da ogni valutazione di fabbisogno o, se si preferisce, dalla domanda dei cittadini insediati" (Indovina, 2012:98).

La pianificazione, quindi, dovrebbe recuperare il suo ruolo di garante di indirizzi condivisi per i processi di trasformazione urbana, attraverso strumenti in grado di cogliere questa nuova situazione, nei quali, però, la costruzione di un quadro conoscitivo preliminare non dovrebbe essere più considerata come una banale "banca dati del tutto, o come spesso avviene, una duplicazione di dati già disponibili e organizzati in un catalogo personalizzato" (Fantin, 2014:373).

Ciò che si sostiene è che ragionare sul parco immobiliare inutilizzato, quindi, non vuol dire solamente rivedere il modo di costruire le statistiche, le basi di dati o le indagini preliminari (per quanto si tratta comunque di un passaggio preliminare obbligatorio vista la scarsa conoscenza che abbiamo dello stato di fatto del nostro territorio); non si tratta solo di un "tecnicismo", ma di un profondo cambio di approccio alla questione che porta con se delle riflessioni più complesse e articolate che dovrebbero essere alla base dei piani. Tutti questi aspetti di natura più che altro operativa e pratica, infatti, non possono essere da soli in grado di portare verso un cambio di paradigma. Essi vanno necessariamente accompagnati da un cambio di interpretazione del settore edilizio e di una maggiore integrazione delle attività edilizie nel loro complesso con i processi di piano.

4 | Social Housing e il rapporto tra pubblico e privato

In questi anni due forze hanno svolto un ruolo centrale nella questione abitativa del Paese ossia lo Stato e il mercato, che hanno agito in modo simultaneo (Guerzoni, 2012) ma senza un reale equilibrio tra di loro³. Come afferma lo stesso Modigliani, uno degli autori della versione del Piano di Roma adottato nel 2003: «Si è lasciato a se stesso il mercato nella convinzione che si sarebbe autoregolato. Non è avvenuto. Le nostre città nel tempo del ciclo immobiliare espansivo hanno subito un sostanziale depauperamento del

³ Come sostenuto anche da Indovina (2012) si può affermare che la gestione e la soluzione della questione abitativa sia stata praticamente affidata al mercato considerando che gli interventi di edilizia economica e popolare sono andati via via contraendosi. Questa circostanza non ha risolto ma bensì ha aggravato la situazione di chi non può accedere al mercato.

patrimonio collettivo per mancanza di risorse trasferite o proprie mentre gli immobilizeristi hanno riempito i loro forzieri spostando poi il ricavato su un mercato finanziario nel frattempo drogato. Alla città non resta quasi nulla» (Modigliani, 2012:4).

Fallita la soluzione di mercato sembrerebbe ragionevole tornare a ripensare a forme di edilizia sociale, certamente rivisitate. L'azione politica e l'esercizio del ruolo regolativo da parte delle amministrazioni locali, appaiono sempre più difficili e fragili anche in conseguenza di una sensibile riduzione degli stanziamenti statali⁴. Riguardo a questo ultimo aspetto, non solo si rileva una progressiva contrazione degli interventi diretti a favore dell'edilizia residenziale pubblica (Indovina, 2012), ma anche una certa esiguità delle risorse stanziato attraverso le più recenti manovre finanziarie che ha determinato una certa debolezza e inefficacia delle politiche abitative nazionali (Caudo, 2012): nel complesso si può parlare di un generale atteggiamento di resa da parte del decisore pubblico, che ha comportato una sensibile riduzione del valore sociale delle politiche abitative evidenziando una certa incapacità di fornire risposte politiche efficaci ai bisogni⁵ (Virgilio, 2012).

Eppure sono gli stessi attori del settore privato a vedere nell'Housing Sociale una delle politiche che potrebbe contribuire ad incidere in modo strategico sul mercato immobiliare. In particolare si riscontra, da parte degli operatori immobiliari, un interesse per il tema portando avanti riflessioni legate al rapporto pubblico-privato per la realizzazione di nuovi interventi di Housing Sociale, e, di particolare interesse, si propongono "usi alternativi" anche per l'invenduto. La stessa VIII Commissione della Camera dei Deputati ha mostrato interesse per queste iniziative (Camera dei Deputati, 2010:34):

«Enucleata con riferimento alle iniziative a sostegno dell'edilizia sociale, ma con evidenti e positivi effetti anticiclici, ha riscontrato un amplissimo consenso la proposta diretta a consentire ai Comuni di acquisire una parte del patrimonio immobiliare invenduto, generatosi per effetto della crisi economica internazionale in atto, da reimmettere sul mercato delle locazioni, principalmente sotto forma di alloggi di edilizia sociale».

Si auspica, quindi, l'impostazione di politiche abitative all'interno delle quali siano inserite al tempo stesso riflessioni sull'offerta già a disposizione per il soddisfacimento di una domanda in difficoltà che non riesce ad accedere al bene casa a prezzo di mercato. Quello del riuso dell'invenduto, è visto come una nuova frontiera, e in quest'ottica le case realizzate per il libero mercato vengono ripensate in modo che possano essere riconvertite al Social Housing, progetti sui cui hanno scommesso imprese e cooperative ma che stanno interessando anche le banche (Nomisma, 2013).

Anche nei documenti redatti dalla Commissione Economica per l'Europa⁶ si sostiene che il Social Housing debba essere interpretato come un tema cruciale per lo sviluppo del mercato immobiliare stesso. In particolare la proposta è quella di avviare una politica di edilizia sociale innovativa, che possa comprendere anche il riutilizzo dello stesso stock immobiliare privato invenduto o comunque non utilizzato. Chiaramente per poter far funzionare la proposta è necessario trovare nuovi accordi di partnership pubblico-privata, facendo diventare il privato non solo il principale fornitore di abitazioni per il libero mercato, ma dovrebbe iniziare a svolgere anche un ruolo decisivo nel campo dell'edilizia sociale. Il risultato di questo tipo di operazioni sarebbe quello di «trasformare le abitazioni rimaste invendute a causa della crisi, in un bacino di nuovi alloggi popolari, utile a stemperare la tensione abitativa nelle grandi città e a ridurre il «magazzino» rimasto in pancia ai costruttori» (Salerno, 2014).

L'Italia rispetto a questa questione presenta una situazione piuttosto variegata. La prima esperienza in tal senso sembra essere quella di Verona (Finizio, 2013) dove si sono riutilizzate cubature come Social Housing senza ulteriore consumo di suolo, attraverso l'acquisto di alloggi costruiti da un imprenditore privato (la cui operazione immobiliare rischiava la sospensione a causa di un sostanzioso volume di invenduto). Oltre a questa potrebbero essere citati diversi esempi di queste pratiche, promosse negli ultimi anni sia da parte delle istituzioni che di privati. Quello che, però, si vuole portare al centro del dibattito al

⁴ Con le ultime finanziarie (Piano casa), ad esempio, le scarse risorse nazionali dedicate alle politiche abitative sono state convogliate nel sistema dei Fondi Immobiliari. In questo modo si è ottenuta la sterilizzazione di altre politiche per la casa quali quelle a sostegno dell'Edilizia Residenziale Pubblica e quelle per il Fondo Sociale per l'Affitto (Guerzoni, 2012).

⁵ Se si esclude la parentesi della legge sull'equo canone, i governi che si sono succeduti negli anni hanno guardato sempre al mercato come via principale, e anche le ultime proposte (come ad esempio il Piano Casa) sono state pensate per il miglioramento della domanda abitativa già soddisfatta (ampliamento della propria abitazione) tralasciando il problema di chi non era in possesso di una abitazione (Indovina, 2012).

⁶ Cfr. UNECE, 2009, "Policy principles and guidance for the development of a Country's real estate market that benefits all" in *Quaderni di Economia Immobiliare* n. 11 pag 22-37. e UNECE, 2010, *Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets* disponibile on-line in «www.unece.org»

di là delle singole esperienze, è la mancanza di un processo di “istituzionalizzazione” di questo tipo di approccio al Social Housing.

5 | Riflessioni conclusive

La ridefinizione degli strumenti, si configura come un passo necessario, ma allo stesso tempo non sufficiente a garantire il “successo” delle previsioni di piano. La reazione più immediata ai problemi messi in luce, potrebbe essere quella di credere che la soluzione sia quella di tentare di ampliare la base dei dati sulla quale le amministrazioni fondano le loro previsioni di piano e al contempo di migliorare le tecniche di previsione. In questo caso, però, si metterebbero in discussione solo dati e previsioni e non il ruolo stesso delle previsioni nelle attività di pianificazione (Moroni, 2000). Se invece l’obiettivo è quello di mettere in discussione il ruolo stesso della pianificazione e dei *planner* (e ridar loro centralità) nell’indirizzare le traiettorie di sviluppo urbano, allora il passaggio necessario è quello di riflettere sulla possibile integrazione tra attività di pianificazione e *policy-making*.

Anche riguardo al processo di *policy-making*, si avverte la necessità di un cambio di paradigma, possibile da perseguire attraverso una nuova relazione (di stretta collaborazione e non più di opposizione) tra politiche di housing sociale e libero mercato che permetterebbe risultati positivi sotto più punti di vista. Il primo è di carattere economico, considerando che lo “smaltimento” del patrimonio invenduto e inutilizzato permetterebbe di dare un nuovo impulso al settore dell’edilizia. Allo stesso modo l’utilizzo di stock residenziale già esistente permetterebbe alle istituzioni di dare (almeno in parte) una risposta in tempi brevi (rispetto all’ipotesi di procedere con nuove realizzazioni) all’emergenza abitativa. In questo modo il ruolo del decisore pubblico risulta essere centrale sotto due aspetti: il primo, certamente, riguarda la gestione di tale patrimonio; il secondo dovrebbe essere quello di assicurarsi di scongiurare il rischio che anche il social housing diventi un altro titolo di proprietà promuovendo forti politiche per lo sviluppo del settore degli affitti⁷.

Quello che però sembra completamente mancare nel contesto italiano è un tentativo di istituzionalizzare la collaborazione tra settore pubblico e privato nell’implementazione di politiche abitative che prevedano questa nuova forma di “riuso urbano”. Finora il Social Housing è stato percepito come un aspetto marginale, legato alla tensione abitativa⁸ ma in effetti non è così (Bambagioni, 2009), e un primo spazio di azione per un suo rilancio va certamente ricercato in un rinnovato equilibrio tra attori: oltre al settore pubblico (che come visto non è in grado di far fronte economicamente al sempre crescente numero di richieste per alloggi e sussidi), un ruolo centrale potrebbero (o dovrebbero) svolgerlo il settore privato e quello delle associazioni non profit per poter attivare un (necessario) flusso di investimenti (Virgilio, 2012). Considerando anche le difficoltà in cui versa negli ultimi anni dell’operatore privato che ne ha comportato la scomparsa dalla scena urbana (Fregolent e Savino, 2014), una delle strade praticabili per ottenere buoni esiti sembra essere quella della combinazione di più settori, enti e, di conseguenza, interessi provenienti da differenti *stakeholders* per il raggiungimento di obiettivi comuni. In questo il decisore pubblico può (e deve) ancora svolgere un ruolo fondamentale per indirizzare gli interventi e valutare in che misura possono (e devono) essere inclusi attori “altri” senza necessariamente tradurre tali pratiche in una resa da parte del decisore pubblico.

Riferimenti bibliografici

Annunziata S., 2014, “A quale titolo (di godimento)? Note per una politica della casa in una prospettiva post-crisi” in Calafati A.G. (a cura di), 2014, *Città tra sviluppo e declino. Un’agenda urbana per l’Italia*. Donzelli editore, Roma pag 149-167.

Balducci A., Bianchetti C., 2013, *Competenza e rappresentanza*. Donzelli Editore, Roma.

⁷ Sulla centralità del settore degli affitti si veda anche Annunziata S., 2014, “A quale titolo (di godimento)? Note per una politica della casa in una prospettiva post-crisi” in Calafati A.G. (a cura di), 2014, *Città tra sviluppo e declino. Un’agenda urbana per l’Italia*. Donzelli editore, Roma pag 149-167

⁸ Secondo Bambagioni (2009) uno dei motivi per cui si ha avuto questo atteggiamento nei confronti del social housing può risiedere nel fatto che l’Italia, insieme alla Spagna e alla Grecia, è il Paese con la percentuale più alta di famiglie che vivono in abitazioni di proprietà.

- Bambagioni G., 2009, “La politica del Social Housing: verso un approccio olistico” in *Quaderni di Economia Immobiliare* n. 11/2009 pag. 62-65.
- Camera dei Deputati, 2010, *Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare. Documento conclusivo*. Documento redatto dalla VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, approvato nella seduta del 29 Luglio 2010.
- Caudo G., 2012, “Povera casa” in *Archivio di studi Urbani e Regionali* n. 105 pag 121-127.
- Gabellini P., 2007, *Tecniche urbanistiche*, Carocci editore, Roma.
- Guerzoni G., 2012, “Il valore strategico di una politica per l’abitare” in *Archivio di studi Urbani e Regionali* n. 105 pag 113-120.
- Fantin M., 2014, “La coerenza degli strumenti urbanistici nelle nuove condizioni” in Fregolent L., Savino M., 2014, *Città e politiche in tempi di crisi*. FrancoAngeli, Milano pag 370-377.
- Finizio M., 2013, “Il social housing punta sul riuso dell’inventurato” in «www.casa24.ilsole24ore.com». Data di pubblicazione 15 Maggio 2013.
- Fregolent L., Savino M., 2014, *Città e politiche in tempi di crisi*. FrancoAngeli, Milano.
- Indovina F., 2012 “Nuova dimensione del settore edilizio” in *Archivio di studi Urbani e Regionali* n. 105 pag 90-101.
- Lanzani A., 2014, “Per una politica nazionale delle città e del territorio” in Calafati A.G. (a cura di), 2014, *Città tra sviluppo e declino. Un’agenda urbana per l’Italia*. Donzelli editore, Roma pag 49-73.
- Modigliani D., 2012, “Dell’uso della rendita immobiliare per il miglioramento della qualità urbana” in *INARCH* 16 aprile 2012.
- Moroni S., 2000, “Riflessioni sulla razionalità di piano a partire dal tradizionale problema del fabbisogno abitativo” in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n.67, 2000, pg 5-30.
- Nomisma, 2009, *I Rapporto sul Mercato Immobiliare*. Disponibile on-line in «www.aspesi-associazione.it».
- Nomisma, 2013, *Monitoraggio del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e rassegna di case study*, Nomisma, Bologna.
- Roma G., 2012, “Un ponte tra potere e società” in *Economia Immobiliare* n. 44 pag. 5.
- Salerno M., 2014, “Da inventurato a social housing, piani di riconversione” in «www.ilsole24ore.com». Data di pubblicazione 23 Luglio 2014.
- Virgilio G., 2012, “Le nuove forme del disagio abitativo tra crisi e inefficacia dell’intervento” in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 105/2012 pag 108.
- UNECE, 2009, “Policy principles and guidance for the development of a Country’s real estate market that benefits all” in *Quaderni di Economia Immobiliare* n. 11 pag 22-37.
- UNECE, 2010, *Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets* disponibile on-line in «www.unece.org».

Politiche dell'abitare ai margini. Tra accessibilità e discrezionalità in Veneto

Alessandro Boldo

Università degli studi di Ferrara
Dip. D.E.I.T.
Email: bolds@libero.it

Raffaella Freschi

Università I.U.A.V. Venezia
Dip. P.P.P.T.
Email: raffaella.freschi@libero.it

Abstract

A partire da studi di caso sulle politiche di Housing Sociale nei comuni non capoluogo del Veneto, il paper vuole portare in primo piano il conflitto tra accessibilità ai beni e discrezionalità dell'offerta nelle nuove politiche nazionali sull'abitare. Oscillando tra “politiche negoziali” e “pratiche argomentative” emerge una nuova imprenditorialità sociale al di fuori dei circuiti metropolitani, tale da indurre i margini a riscoprirsi in una dimensione epistemica, suggerendo alle policy – non solo quelle sull'abitare – di declinarsi al plurale. L'impossibilità di “Comuni medi” ad attingere al Fondo Investimenti per l'Abitare per rafforzare l'offerta, induce infatti attori periferici a riconsiderare il proprio ruolo all'interno di una diversa logica di ri-appropriazione al diritto alla città quale spazio di possibilità laminale e di auto-attivazione dei contesti. Le Caritas locali piuttosto che imprenditori edili e gestori di cooperative fanno emergere un processo dialettico con le policy nazionali, sfruttando i margini della policy “a contratto” fortemente selettive per apprendere e per dare avvio a nuove “pratiche argomentative” e nuove razionalità organizzative. Queste non detengono il potere della relazione, non modificano il “contratto nazionale”, ma avviano parallelamente processi di *exploration, exploitation e positioning* e rivendicano per tutti i territori, non solo le città metropolitane, un nuovo ambiente istituzionale.

Parole chiave: social housing, public policy, city-region.

Premessa

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.

A fronte all'arretramento dello Stato-Nazione, alla radicale ristrutturazione del modello di welfare in corso e alla sfavorevole congiuntura economica l'emergenza abitativa sta assumendo caratteristiche strutturali complici alcuni elementi endemici della società italiana: invecchiamento della popolazione, indebitamento delle famiglie¹, mutamento della domanda, trasformazione dei modelli familiari e del welfare “familista”, nonché del mercato del lavoro. L'adeguamento familista del welfare italiano è infatti esposto alla fragilità

¹ A partire dal 2011, l'indebitamento medio delle famiglie italiane è aumentato dal 30,8% al 53,2% del reddito disponibile lordo. (Fabrizi e al. 2015).

di un sistema Paese nel quale aumenta con drammaticità il numero di famiglie in povertà relativa ed assoluta (ISTAT, 2014) accanto alla perdita della capacità di risparmio e delle conseguenti possibilità redistributive intergenerazionali.

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, creando nei fatti dei proprietari poveri (Cremaschi, 2007) e rafforzando il *frame* della casa quale *commodity*, impostazione strumentale nel trainare importanti settori economici nazionali.

Di fatto l'edilizia residenziale sociale, non solo in Italia, ma nel Sud Europa è residuale e compensata dal ruolo della proprietà abitativa per mezzo della possibilità data dai «trasferimenti intergenerazionali e intrafamiliari che compensano la debolezza del sistema di welfare» (Bronzini, 2015 p.32). Una logica che ha preso il nome di *property-based welfare* (Doling, Roland, 2010), nel convergere la casa di proprietà con le misure pensionistiche, sanitarie e assistenziali (Bronzini, 2015) vincolando l'investimento immobiliare quale “fondo di garanzia” a lungo termine².

A fronte delle disfunzioni del complesso sistema di welfare nazionale, la questione abitativa riacquista oggi preminenza nel policy design nazionale, non a partire da priorità sociali quanto nuova occasione di imprenditorialità urbana. A partire dal 2008 la gestione del “problema pubblico casa” ha subito importanti mutamenti con i processi avviati in Italia sull'Edilizia Residenziale Sociale³: il rifinanziamento del Fondo per la morosità incolpevole, la riduzione della cedolare secca al 10%, l'interesse per il recupero, l'adeguamento funzionale, l'alienazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica e l'aumento di un portafoglio di nuovi alloggi hanno avviato una transizione e la ridefinizione di politiche abitative quali politiche contrattuali.

1 | Negoziare ed argomentare

Per Donolo (2005, 2006), l'innovazione deriva da politiche pubbliche “a contratto” e “deliberative”. Nelle prime – come il *social housing* istituzionale associato ai progetti promossi da cassa Depositi e Prestiti e fondazioni bancarie – vige il principio della negoziazione (Donolo 2006) tra istituzioni pubbliche e attori del Mercato. Opportunità e vincolo ne sono i fattori caratterizzanti (Donolo, 2007) il cui esito coincide con la produzione (privata) di beni a servizi a carattere pubblico. Nelle politiche deliberative centrale è invece l'argomentazione (ibid), l'interazione tra istituzioni pubbliche e corpo sociale attraverso le varie declinazioni della democrazia deliberativa.

Obiettivo del contributo è oscillare tra queste due posizioni, avvalendosi della *storyline* (Hajer, 1995) del *social housing*⁴ per far emergere – seppur marginalmente – una geografia selettiva delle politiche abitative su scala nazionale, accompagnata da altre razionalità che senza detenere il potere della relazione, hanno saputo avviare processi di *agency* e a posizionarsi sull'arena di policy attraverso l'uso collaudato di pratiche argomentative (Elster, 2005).

Oscillare tra politiche “a contratto” e pratiche argomentative significa verificare quei margini di ibridazione e le miscele attivate dai nuovi confini di policy: un'indagine che mira ad usare il “patto” del *social housing* nazionale quale sfondo di capacità (Searle, 1996) per far emergere nuove coalizioni di discorsi e nuovi possibili processi di *enactment*.

² Le raccomandazioni della World Bank (2008) individuano nella casa di proprietà una componente che concorre alla definizione del modello multi-pilastro di welfare. Argomentazioni non convergenti con l'aumento delle disuguaglianze e nel contenere gli effetti dell'impoverimento e l'esposizione ai rischi sociali che l'indebitamento può indurre.

³ Sull'E.R.S. – comunemente social housing – da qualche anno si sono avviati sforzi e architetture istituzionali. La regia statale ha avviato a livello regionale e locale una fase di implementazione sui processi dell'Edilizia Residenziale Sociale in cui l'attore istituzionale pubblico definisce in accordo con il “privato sociale” una strategia d'intervento nella progettazione, produzione e gestione del “servizio abitativo”. Alla finanziaria 2007 che ha imposto quote di E.R.S. negli standard urbanistici definiti dal D.M. 1444/68, si è passati al Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (L.n. 133/08) fino alla recente consultazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti “#lecittàvivibili. Idee per la trasformazione urbana e nuove politiche territoriali”, quale bozza di disegno di legge per riformare la legislazione urbanistica nazionale del 1942. L'Edilizia Residenziale Sociale appare nell'art. 18 e nell'art. 19. Le indicazioni sull'Housing Sociale rientrano oggi appieno nell'azione del Dipartimento della Coesione Sociale nel PON 2014-2020 sulle città metropolitane in particolare Asse 3. “Servizi per l'inclusione sociale” e Asse 4 “Infrastrutture per l'inclusione sociale” (DPS – Coesione, 2014).

⁴ L'articolo 1 del D.M. 22/04/2008 definisce alloggio sociale, l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato.

2 | Politiche contrattuali: accessibilità vs discrezionalità

Il *partenariato pubblico-privato* – attraverso la mediazione del Fondo Immobiliare “etico” – rappresenta un *ibrido* complesso in termini di architettura finanziaria, difficilmente accessibile e con cui è obbligatorio scendere a patti per garantire quantomeno degli effetti sociali⁵. È la Società di Gestione e Risparmio (Sgr) – attivata presso Cassa Depositi e Prestiti e attraverso il Sistema Integrato di Fondi⁶ – a detenere formalmente la “cassa”, ma anche a dettare sostanzialmente l'agenda in tema abitativo (e forse urbano).

Le scelte strategiche delle amministrazioni locali sono obbligatoriamente oggetto di negoziazione e di contrattazione con chi detiene l'effettiva possibilità di spesa e allo stesso tempo determinano processi di competizione tra le città per avviare progetti di risanamento e ristrutturazione urbana. Gli interventi di *social housing* rappresentano infatti anche una vetrina, un'esposizione mediatica per irrobustire i fattori di attrattività della città, rilanciandone l'offerta in termini commerciali più che sociali, nonostante la ricerca di improbabili processi di *mixité* urbana⁷.

Se questo tipo di policy making policy dovrebbe favorire l'accessibilità al diritto alla casa – in particolare a quella fascia sociale “grigia” – , il ruolo di attivatore può non richiedere la regia dell'ente destinatario, inserendo così attori finanziariamente istituzionali e politicamente rilevanti attivando progetti nell'ottica della discrezionalità. Obiettivo dei fondi è infatti massimizzare l'investimento dei promotori del fondo stesso, declinando la policy in prospettiva *market-oriented* (Caudo, 2010).

All'interno di un sistema misto pubblico-privato – il Sistema Integrato dei Fondi – la (nuova) gestione del “problema pubblico casa” ha introdotto modalità di distribuzioni e produzione dei beni spesso con criteri selettivi e competitivi tra le città, appartenenti ad una razionalità burocratica (*à la* Weber) ed economico-estimativa, concedendo di fatto al settore privato di finanziare e gestire beni di rilevanza pubblica, avviando procedure formalmente e fortemente centralizzate nel *decision-making*. Questo quadro oltre a confondere gli obiettivi del servizio pubblico, allineandoli formalmente alla dimensione del settore privato, avvia procedure che rientrano in una logica eminentemente performativa e estimativo-discrezionale degli interventi, subordinando gli enti locali (e lo Stato) non più quali arbitri, ma partecipi di interessi oligopolistici (Dardot, Larval, 2009)⁸.

Nel Sistema Integrato dei Fondi prende forma un sistema del diritto in cui i ruoli sono stabiliti ex-ante, pochissimi attori forti detengono il potere della relazione – principalmente economica – e l'autorità della decisione, inducendo i soggetti pubblici – che hanno bisogno di produrre beni e servizi – a farsi deboli nella negoziazione dei servizi e sotto forma di delega incondizionata. Questo sistema non è contenitore di significato, non arricchisce i territori di pattern di interazione ma è piuttosto istitutivo di un sistema strutturale nascosto (Newman, 2013) e chiuso che sfrutta le crisi endemiche delle città e l'arretramento dello Stato-Nazione. La discrezionalità-eccezionalità dei meccanismi avviati riduce nei fatti il vocabolario del rinnovamento urbano e delle politiche abitative su quello finanziario-estimativo. I progetti sono vagliati secondo schemi che prediligano la plausibilità dell'intervento, la localizzazione in aree metropolitane dove i valori immobiliari dovranno garantire quantomeno rendimenti costanti nel lungo periodo. Il Fondo Investimento per l'Abitare – capitalizzato circa a 2 mld di euro – non eroga prestiti alle Agenzie Locali né agli attori coinvolti nel processo dell'Edilizia Residenziale Sociale, ma opera effettivamente nel mercato. Se molte città possono esprimere forti disagi abitativi connesse a necessari interventi di recupero e riqualificazione, non tutti valori immobiliari detengono lo stesso valore di mercato. Nonostante la cessione gratuita – o quasi – dell'area e la riduzione degli oneri di urbanizzazione, i

⁵ Il recente Disegno di Legge “Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana” (M.I.T., 2014) auspica effetti sociali a cascata sui territori nella promozione dell'Edilizia Residenziale Sociale senza porre adeguata attenzione ai meccanismi di implementazione stessi. Il continuo richiamo al Social Housing quale soluzione ai problemi dell'abitare sembra avere risvolti quantomeno paradossali nel policy-making territoriale, sia rispetto gli effetti attesi, sia per l'incertezza dei soggetti attivatori

⁶ Di cui al DP.C.M. del 16.07.2009 prevede che il nuovo piano di edilizia abitativa si articoli secondo 6 linee di intervento, tra cui il Sistema Integrato di Fondi.

⁷ Si potrebbe far riferimento all'enfasi mediatica del progetto “Cenni di Cambiamento” a Milano, fino all'indizione di *Social Housing Award* e il ricorso alle griffe di architetti quale “garanzia di qualità”. Sulla critica alla progettazione del *social mixing* cfr. Bianchetti (2013), Briata (2014).

⁸ A scala regionale vi è un'eterogeneità interpretativa a seconda del ruolo che le Regioni stesse assumono o vogliono assumere nella concertazione con gli investitori qualificati (cfr. paragrafo successivo).

processi di Social Housing al di fuori dei tradizionali asset metropolitani⁹ determinano canoni e prezzi di locazione per nulla distanti da quelli di mercato., in certi casi addirittura maggiori. In questa prospettiva l'unica solvibilità dell'investimento può avvenire in quei contesti dove il valore degli immobili è strutturalmente elevato e dove probabilmente nei 25/30 anni i valori stessi non decresceranno o potranno essere facilmente posizionati sul mercato tradizionale.

L'architettura del Social Housing così disegnata dal Sistema Integrato di Fondi è perfettamente strutturato sulla consapevolezza che l'eventualità del rafforzamento locale dei network possa limitare i sistemi di preferenza degli attori su “schemi locali familiari”. Quindi più che declinare processi e agenti etici del rinnovamento territoriale, preferisce avviare un deciso sistema di *Command and Control* imponendo la propria voce avviando l'uso discrezionale del rinnovamento territoriale, in un modo che non comunica solidarietà, tantomeno coesione o capacitazione, ma selezione ed esclusione.

3 | I diversi frame regionali

Il quadro descritto assume sfumature differenti tra le regioni italiane. Guardando ai diversi Piani Casa infatti le impostazioni non hanno carattere d'omogeneità tantomeno strategico (Bronzini, 2015). Sono diversi infatti i *frame* che concorrono alle politiche abitative in Italia a partire dal D.M. 19 dicembre 2012 e dagli Accordi di Programma tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e le Regioni. In Toscana ad esempio il *social housing* esiste solo in riferimento al meccanismo attivato da Cassa Depositi e Prestiti, in Lombardia ed in Veneto le scelte abitative riservano «all'organizzazione del territorio un carattere privatistico» (Bianchetti, in Bronzini 2015 p.117). In Emilia Romagna ed in Piemonte invece il pubblico esercita ancora un ruolo da regista di operazioni a forte caratterizzazione sociale, dall'assistenza domiciliare integrata, all'accompagnamento sociale. Nell'ottica della sussidiarietà verticale sono i Comuni ad essere coinvolti per il rilancio dell'offerta di edilizia residenziale sociale con lo strumento del partenariato. Tuttavia non tutti i Comuni denotano la stessa attrattività all'investimento lasciando di fatto sguarrita un'ampia fascia tra le città metropolitane e le aree interne. Questi “comuni a media intensità di domanda” si trovano oggi costretti ad esaurire il proprio ruolo nella disponibilità di terreni a basso costo, nella riduzione degli oneri di urbanizzazioni e poco più, trovandosi a gestire una tensione tra la scarsità di finanziamenti recuperabili e le esigenze per la crescita di dotazione di beni e servizi ai cittadini. Forte è in questi territori la tentazione nel delegare al privato la definizione di orientamenti strategici come l'abitare.

3.1 | Il Veneto

Nel 2007 l'offerta della casa era in Veneto ancora fortemente connessa al *property-based welfare*. 79.700 circa le transazioni (Osservatorio immobiliare, 2014) che sostenevano il mercato, di cui 17.000 nei solo capoluoghi, il 10% delle transazioni nazionali. Il 2009 vede una contrazione fino a 51.400 transazioni e nel 2013 l'Osservatorio Immobiliare ne attesta 33.500, una diminuzione, rispetto l'anno precedente, dell'8,5%. Con il “Programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica 2007-2009”¹⁰, la Regione Veneto vuole dare un impulso a iniziative nel campo dell'edilizia pubblica con 130,4 mln di euro. L'Edilizia Residenziale Pubblica viene scorporata in edilizia sovvenzionata (22,6 mln di euro)¹¹ ed edilizia agevolata¹² (107,8 mln di euro). All'interno di quest'ultimo sottoinsieme si inserisce il *social housing*, quale «nuova costruzione e/o il recupero di alloggi [...] anche in variante alla vigente situazione urbanistica e con la partecipazione delle Fondazioni bancarie, da destinare alla locazione temporanea a canone concordato [...] finalizzati all'immissione nel mercato degli alloggi a canone sensibilmente più moderato rispetto ai correnti parametri dell'offerta» (D.C.R. N°72/2008, CPD, 2013: 109). Nell'approvare lo schema¹³, la Regione Veneto aderisce alla co-partecipazione al Fondo Immobiliare Etico “Veneto Casa” con 9,5 mln di euro, circa il 33% della dotazione iniziale totale. Il fondo è oggi gestito da Beni Stabili Gestioni Sgr e detiene un ammontare sottoscritto di 78 mln di euro per la realizzazione di 395 alloggi sociali e 120 posti letto in

⁹ Reti T.A.V., hub aeroportuali e nodi d'interscambio.

¹⁰ Approvato dal Consiglio Regionale con Provvedimento 28 ottobre 2008, n. 72

¹¹ L'edilizia a totale o prevalente carico della Regione Veneto destinata a locazione a canone sociale.

¹² L'edilizia realizzata con il contributo parziale della Regione Veneto e destinato alla locazione a canone calmierato o alla cessione in proprietà a prezzo convenzionato.

¹³ DGR n.3303/2008

residenze temporanee (CDP, 2014:110). Nel 2009 con la D.G.R. N°1567 sono avviati e approvati i bandi per la realizzazione di alloggi destinati alla vendita per un'esposizione di 94,3 mln di euro¹⁴.

La Regione decide di partecipare al “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa” destinando circa 23 mln di euro di contributo statale all'incremento dell'E.R.P., ad agevolazioni a cooperative edilizie, alla promozione di programmi integrati di Edilizia Residenziale Sociale¹⁵. Il disagio abitativo in Veneto non cala, ma esplose a partire dal 2010 per le sofferenze delle famiglie in termini di solvibilità sui mutui e per gli effetti indiretti dell'espansionismo immobiliare nel decennio '97-2007. Nella programmazione 2013-2020 la Regione con apposito piano strategico¹⁶ intende rafforzare il ruolo del *social housing* come strumento di sostegno al ceto medio. Nell'Accordo di Programma con il Ministero (CIPE, 2012), la Regione Veneto mette a disposizione soluzioni a locazione permanente (218 alloggi) e per l'affitto a 25 anni (88 alloggi): il totale di 306 alloggi pone la Regione Veneto con una quota residuale pari al 2% del complessivo stock nazionale (17101 alloggi).

4 | Nuove arene dell'abitare

A fronte di un settore fortemente frammentato, ridurre le esperienze di *housing* sociale in Italia ai progetti promossi dalla sinergia tra fondazioni bancarie e Cassa Depositi e Prestiti sarebbe riduttivo. Parallelamente sta emergendo una serie di micro interventi e di micro-imprenditorialità diffusa su scala nazionale che di fatto compensa le distorsioni di una policy fortemente selettiva.

Nei “territori di mezzo”¹⁷, al di fuori dei comuni capoluogo, sono gli effetti della contrazione del mercato immobiliare ad occupare la domanda della “famosa fascia grigia” tamponando parzialmente l'emergenza abitativa. Il crollo del mercato immobiliare determina l'offerta di locazione sociale: non è raro trovare nella “campagna urbanizzata” appartamenti a canone più contenuto della locazione del “*social housing* di Mestre”, avviato dal Fondo Etico Veneto Casa. Un paradosso nel quale domina ancora la regola dei valori immobiliari e dei territori dai quali estrarre rendita (DPS Coesione, 2012), determinando uno scarto tra domande collettive, aspettative pubbliche e risposte discrezionali.

Per colmare questo *misfit*, alcuni attori hanno iniziato ad innestarsi nei rapporti discrezionali e pre-definiti delle politiche contrattuali, con una propria “narrazione”. Per endemica vocazione del tessuto sociale, il Veneto è infatti ricco di una serie di iniziative collaterali avviate in buona parte dal privato sociale, che integra e sovrappone progettualità ed imprenditorialità surrogando le incertezze amministrative. Nell'*housing sociale*, risorse ed attori cercano nuove sintassi per svincolarsi dal Sistema Integrato dei Fondi: l'associazionismo, le ATER, gli imprenditori, le cooperative non riescono a garantire effetti “a cascata” sui territori, ma avviano micro-strategie a carattere eterarchico (Keating, 2009)¹⁸ per la produzioni di beni e servizi. A tutti gli effetti stanno emergendo delle pratiche argomentative capaci di avviare un percorso sociale e non prettamente economico-estimativo, fatto di posizionamenti adattivi ed adattamenti reciproci tra risorse più o meno istituzionali impegnate nel costruire un processo parallelo di *policy making*. Queste azioni non pretendono di reiterare “ai margini” il modello nazionale del *social housing*, ma si strutturano sui fattori di incertezza radicale in termini di accesso ai finanziamenti, di coinvolgimento ed attivazione di arene, declinandoli quale ulteriore sistema locale di “vincoli-opportunità”.

Non appartenendo al *frame* immobiliare, legato alla logica del marketing edilizio, le coalizioni di micro-imprenditorialità sociale partono da un *frame* assistenzialista, spesso legato al caritativismo e a quella vasta

¹⁴ Con tale iniziativa, tuttora in corso di realizzazione, è prevista:

- la complessiva realizzazione di n. 2.636 unità abitative finanziate per la cessione in proprietà, con una disponibilità stanziata di 58.3 mln di euro;
- la complessiva realizzazione o recupero di n. 644 alloggi per la locazione, con una disponibilità stanziata di euro 27.5 mln;
- la complessiva realizzazione di n. 214 unità abitative per la locazione, finanziate con l'attivazione di un programma sperimentale denominato “Variante urbanistica contro locazione”, con una disponibilità stanziata di 8.5 mln di euro.

¹⁵ DGR n.2295/2010

¹⁶ DCR n°6/2013

¹⁷ Non i comuni capoluogo e le cosiddette “aree interne”, ma le città medie e piccole costituenti gran parte dell'urbanizzazione diffusa del Veneto.

¹⁸ Per Keating il sistema eterarchico è caratterizzato da una struttura orizzontale con processi di *decision making* diffusi e auto-costituiti. processi di di apprendimento improvvisati e ridondanza di flussi nell'interazione.

arena che si riconosce nel sistema di protezione e tutela sociale, il terzo settore, il volontariato non-profit, il privato sociale e il mondo delle cooperative.

Al moltiplicarsi degli sfratti ad esempio le Caritas hanno recentemente denunciato i carichi derivati da insolvenze di mutui, affitti e utenze, accumulati negli ultimi anni dalla famiglie, spesso giovani o immigrate. Il report condotto dalla Caritas di Treviso nel 2014 pone in evidenza come nella ricca diocesi di Treviso 64.600 persone vivono sotto la soglia della povertà assoluta¹⁹, 2.128 persone accolte ai centri d'ascolto di cui il 27% italiani. Le Caritas provano a tamponare gli effetti con forme di solidarietà finanziaria e d'accoglienza²⁰. Recentemente il progetto “Affitti sociali” in accordo con il Comune di Treviso crea un fondo di 100.000 euro che permette agli inquilini di pagare un affitto più basso e ai proprietari meno tasse, incassando la stessa cifra. Più complesso invece il progetto della Caritas vicentina, che a fine 2014, dà avvio a un progetto denominato “affitti sociali sicuri”: un approccio *multistakeholder* fra Caritas stessa, Prefettura di Vicenza, Comuni, con la collaborazione di CGIL CISL UIL di Vicenza per risolvere una crisi che stava assumendo proporzioni non controllabili²¹. Il progetto coinvolge tutte le parrocchie della diocesi e mette a disposizione un fondo di compartecipazione accanto ai beni immobili della diocesi stessa a un “canone di solidarietà” per i casi “acuti”. Ai comuni è però affidato il progetto di inserimento, la segnalazione dei “casi sociali” e la regia per favorire l'inclusione sociale²². La matrice di queste iniziative appartiene però alla vicina Regione Emilia Romagna che attraverso le ACER costituisce “l'Agenzia Pubblica per l'Affitto”, sorta nel 2012 dove il ruolo del Pubblico non è compartecipe, ma protagonista della questione abitativa. Questi enti pubblici (economici)²³ propongono di favorire l'incontro tra domanda-offerta, cercano di entrare nel mercato privato dell'invenduto immobiliare concorrendo nella gestione dei servizi abitativi (Fabrizi e al., Banca d'Italia, 2015). L'ACER, le Caritas e i comuni di medie dimensioni del Veneto centrale concordano il canone con i proprietari privati e scovano nel fallimento del mercato un ambiente-opportunità a partire dalla domanda sociale piuttosto che dalla logica selettiva degli investitori. Con il piano casa 2014 (D.L. 28 marzo 2014, n. 47) il governo ha avviato la costituzione di agenzie sociali per la locazioni copiando di fatto il modello emiliano-romagnolo, che manifesta oggi alcune debolezze in riferimento alla convenienza degli stessi proprietari che preferiscono ricorrere al mercato nero²⁴.

Il ruolo crescente dell'associazionismo e del privato sociale nell'offrire servizi abitativi in uno strano processo di *design ed implementation* delle politiche abitative alla piccola scala induce il Pubblico a selezionare e “adottare” alcuni portatori di diversità organizzativa per sopperire alle proprie incertezze o impossibilità.

In Veneto l'assistenzialismo abitativo tradotto nell'offerta di beni immobili e servizi alla ri-educazione ha anche carattere laico. Il forte tessuto del volontariato regionale vede nell'emergenza abitativa nuovo spazio di attivazione, come nel caso dell'associazione “Dire Fare” che opera in provincia di Treviso e Venezia. Costituitesi sull'esperienza di Housing First Emilia Romagna per alleviare le emergenze della povertà estrema, si stacca presto dal volontarismo cattolico che doveva garantire un pasto a 50 senza tetto di Treviso (imprenditori, operai, immigrati, persone con disagio psichico e non solo economico). L'associazione con la mediazione del Centro di Servizio del Volontariato di Treviso costruisce una progettualità congiunta – AITSAM, CSV Treviso, Dire-Fare – connettendo il crescente disagio mentale con l'emergenza abitativa. Oggi l'associazione ha avviato due progetti per 15 posti letto ciascuno sopperendo alle carenze degli enti locali e di una parte dell'associazionismo stesso. Senza offrire beni a tempo, ma avviando un percorso di cura sui disagi psico-fisici indotti dagli sfratti, l'obiettivo prioritario

¹⁹ Quasi il 10% della popolazione. La povertà assoluta si riferisce ad un paniere di beni essenziali definiti dall'ISTAT con un livello di dettaglio elevato e la disaggregazione dei dati per tipologia ed età delle famiglie e area geografica. La povertà relativa fa riferimento alla media dei redditi o consumi equivalenti; a partire dalla crisi e con la contrazione dei consumi la linea della povertà relativa ha subito una diminuzione tra il 12 ed il 13% a differenza di quella assoluta. (Saraceno, 2015)

²⁰ Sono stati ospitati 85 uomini (30% italiani) e 13 donne (50% italiane) con 488 colloqui di accompagnamento e messi a disposizione i letti, 18 per gli uomini e 12 per le donne. (Il Gazzettino di Treviso, 8 Maggio 2015),

²¹ I provvedimenti di sfratto emessi in provincia di Vicenza nel 2013 sono stati 1.177, 9,8% a fronte di una media nazionale del 4,4 e gli sfratti effettivi sono stati quasi il doppio della media italiana, 7,7%. (Caritas Vicenza, 2014)

²² L'intervento a sostegno di inquilini e proprietari prevede il dimezzamento del canone di locazione pattuito in sede contrattuale, e l'erogazione di un contributo di 6 mesi rinnovabili per ulteriori per 6 mesi fino a un massimo di 250,00€ mensili, 60% a carico del Comune competente e 40% a carico della Caritas Vicentina.

²³ L'ACER è un ente pubblico economico partecipato dalla provincia e in quota variabile dai comuni della provincia stessa.

²⁴ Il riferimento è un'intervista al direttore dell'ACER Ferrara, dott. Carrara.

non è offrire servizi d'assistenza che tamponino l'emergenza, ma avviare processi di cura, di prossimità, finalizzati al ben-essere dell'altro (Mortari, 2006), un percorso di “ri-educazione alla vita”.

Oltre l'associazionismo si avviano a partire dal 2007 processi di trasformazione dei soggetti tradizionali che si occupavano di offerta abitativa. Indistintamente, costruttori edili o cooperative sociale per l'inclusione hanno imparato a trasformarsi in imprenditori di policy e in fondazioni che curano servizi per l'abitare. L'abilità di questi soggetti rispetto ai precedenti è di avviare processi di mutuo apprendimento con gli enti locali. Sono fondazioni che hanno lavorato per anni sull'affitto concordato tamponando l'emergenza abitativa, sono imprenditori che hanno scommesso sull'affitto prima della grave crisi immobiliare e rompendo il *frame* della casa quale *commodity* per attestare gli investimenti intuendo che il settore immobiliare si è disallineato rispetto alle prospettive delle famiglie, alla loro fragilità e alla loro capacità di credibilità-solvibilità nei confronti degli istituti di credito.

Per la sperimentazione e la produzione di alloggi in locazione a canone sociale questi attori “scrivono” con gli enti locali una serie di accordi preventivi ed istituzionali – spesso in deroga – con Comuni e Regione Veneto. Si è lontani dai processi di *social housing* avviati dal Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, ma su questi temi vari attori – anche istintivamente – cominciano a riflettere sui processi da avviare per istituire nuove arene dello sviluppo urbano. La Regione finanzia l'intervento a fondo perduto, i Comuni mettono a disposizione aree al valore agricolo azzerano o minimizzano gli oneri di urbanizzazione vincolando la costruzione a fini sociali, altri attori economici si interessano all'iniziativa sfruttando il leasing o altre forme contrattuali.

Il ruolo più interessante, giocato dagli imprenditori edili o dalle fondazioni sociali, sta nell'intercettare i fondi etici dai quali apprendono i criteri di attivazione attraverso processi di *exploration*, *exploitation* (Lanzara, 1993) e *positioning*²⁵ e ne trasferiscono conoscenza alla piccola scala territoriale. Sanno stare nelle pieghe dei processi, assumono il ruolo di “basista” e lavorano nell'intersezione vischiosa tra le risorse istituzionali finali ed intermedie (il leasing piuttosto che le camere di commercio), intercettano possibilità di concertazione con gli amministratori nei quali sperimentano forme regolative differenti: lo scambio, l'autorità, la fiducia. In pochi anni realizzano in provincia di Treviso e ai confini dell'area metropolitana di Mestre 200 alloggi a canone concordato con l'ente locale, in provincia di Padova altri 100, scoprendosi di fatto imprenditori di *policy* avviando processi di apprendimento per l'azienda e per gli enti locali. Nel personale processo di apprendimento, tanto questi attori acquisiscono risorse appartenenti alla dimensione istituzionale, tanto l'amministratore locale acquisisce quelle imprenditoriali, favorendo e creando canali informativi-comunicativi per veicolare localmente l'innovazione avviata e i servizi da realizzare.

5 | Conclusioni

Le esperienze del Social Housing in Veneto lasciano poco in termini di soluzioni alle emergenze abitative, pur avendo avviato miscele diversamente strategiche nonché processi di apprendimento nella logica del partenariato ad attori prima disinteressati. Questi – in precedenza fortemente legati ai meccanismi del mercato – vedono all'inizio con interesse il confronto con soggetti autorevoli ma distanti relegati nel Sistema Integrato di Fondi e ri-formulano il proprio ruolo usando il Social Housing quale *tema catalizzatore* (Vettoreto, 2003) per cumulare le proprie esperienze progettuali in nuove attività di co-progettazione attorno temi e risorse chiave.

I numerosi esperimenti sociali sull'abitare in Veneto²⁶ rappresentano delle concatenazioni tra politiche negoziali e pratiche deliberative ha permesso di osservare il policy-making sull'abitare da due prospettive, non concorrenti o antagoniste, ma dialetticamente interagenti. Nella grande policy nazionale si sperimenta una dimensione sostantiva, un *frame* in cui i pochi attori dell'arena (chiusa) sono *self-oriented*, auto-interessati e parzialmente razionali. Aspetti che rappresentano vincoli esclusivi per i “marginetti territoriali” e che ostacolano la capacità del *Social Housing* istituzionale di avere risonanza ed effetti territoriali rilevanti.

Il contributo ha cercato di guardare ai margini quale prospettiva epistemica e non nel rapporto problema-soluzione: infatti i vincoli all'investimento dei fondi etici rappresentano oggi delle sfide-opportunità per

²⁵ Si fa riferimento all'esperienza di “Fondazione La Casa Onlus” in qualità di *advisor* sociale del Fondo Etico Veneto Casa. Quest'ultimo conferisce una funzione di status (Searle, 1996) alla Onlus, un ruolo strategico nelle politiche abitative regionale, aprendo infatti alla possibilità di gestire 150 alloggi per il Fondo Etico.

²⁶ Non riconducibili in questo contributo

certi attori, che vogliono pluralizzare il proprio ruolo e bagaglio esperienziale su altre piattaforme: da imprenditori edili hanno imparato ad essere imprenditori di policy, da gestori di cooperative ad agenti che si posizionano su varie scale istituzionali. Nell'affresco del *Social Housing* istituzionale, questi attori – e le loro pratiche – forse attratti dalla forza del capitale finanziario, rappresentano quella parte di eterogeneità delle forme sociali che cercano di far eccedere i margini di una policy troppo discrezionale, spesso inaccessibile. Le piccole narrazioni e la loro concatenazione con le grandi narrazioni avviano nuovi assemblaggi di autorità e rapporti di forza cognitivi nella produzione di un “luogo-costruito” dove – se non si creano le condizioni sufficienti – quantomeno prendono forma le condizioni necessarie per la proliferazione di componenti capaci di sperimentare, di auto-avviare ed eccedere il controllo imposto dai sistemi di controllo centralizzato²⁷.

Nelle piccole narrazioni sono i fattori di implementation del Social Housing istituzionale a rappresentare l'avvio di un processo parallelo di *policy-making*: il ruolo degli esecutori e quello del policy design si ibrida e si riformula continuamente e quotidianamente nell'esperienza pratica e con i territori che coinvolge. Se a livello nazionale il Pubblico – o quantomeno chi ne esercita funzione – detta i processi in modo assiomatico, eterodiretto in un processo lineare di policy-implementation, i “marginii” fanno emergere processi di *montaggio* e *smontaggio* (Didi-Huberman, 2009) di pratiche e saperi.

Attribuzioni

La redazione del testo è risultato di un lavoro congiunto dei due autori.

Riferimenti bibliografici

- Bamberg, M. (2010a). *Blank check for biography? Openness and ingenuity in the management of the “who-am-I” question*. In D. Schiffrin, A. De Fina, & A. Nylund (a cura di), *Telling stories: Language, narrative, and social life*, pp. 109–121. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bamberg, M. (2010b) *Who am I? Narration and its contribution to self and identity*. *Theory and psychology* 21(1), pp. 1-22.
- Bronzini, M. (2015) *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*. Carocci Editore, Roma.
- Caudo, G. (2010) *social housing all'italiana*. Il Giornale dell'Architettura n.86 (9) luglio-agosto, Allemandi, Torino.
- Cremaschi, M. (2008) *Dopo il neoliberalismo: quali politiche?* *Territorio* 46:118-122, Franco Angeli, Milano.
- Dardot P., Laval P. (2013) *La nuova ragione del mondo*. DeriveApprodi, Roma.
- Didi-Huberman, G. (2009) *La somiglianza per contatto*. Bollati Boringhieri, Torino.
- Doling J., Roland R. (2010) *Home ownership and asset-based welfare*, *Journal of Housing and the Built Environment*, 25 (2):165-173
- Donolo C. (2005), *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici?* *Stato e Mercato*, n. 73 pp. 33-65.
- Donolo, C. (2006) (a cura di) *Il futuro delle politiche pubbliche*. Bruno Mondadori Editore, Milano.
- Donolo, C. (2007) *Sostenere lo sviluppo*. Bruno Mondadori, Milano.
- Elster J. (2005), *Ulisse e le sirene*, Il Mulino, Bologna.
- Hajer, M. (1995) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Clarendon Press, Oxford, UK.
- Keating, M. (2009) *Rescaling Europe. Perspectives on European Politics and Society* 10 (1): 34–50.
- Lanzara, G.F. (1993) *Capacità Negativa*. Il Mulino, Bologna.
- Mortari, L. (2006) *La pratica dell'aver cura*. Bruno Mondadori Editore, Milano.
- Newman S. (2013) *Fantasie rivoluzionare e zone autonome. Post-anarchismo e spazio politico*. Elèuthera, Milano.
- Saraceno, C. (2015) *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*. Feltrinelli, Milano.
- Searle J. (2006) *La costruzione della realtà sociale*, Einaudi, Torino.
- tere, Milano.
- Vettoretto, L. a cura di (2003) *Innovazione in periferia. Sfere pubbliche e identità territoriale dopo l'esperienza Leader*, Franco Angeli, Milano.

²⁷ Gli attori sono infatti debitori d'apprendimento professionale rispetto le policy contrattuali nazionali – con cui spesso entrano in contatto ed in conflitto –, ma anche abili e capaci nel declinare questi apprendimenti nel locale, sotto forma di conoscenza situata, non assiomatica, lavorando per compensare le carenze strutturali dei territori.

Sitografia

- Fabrizi C. e al. (2015) Mercato immobiliare, imprese della filiera e credito: una valutazione degli effetti della lunga recessione. Banca d'Italia, Occasional paper n.263, in:
<http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2015-0263/>
- Cassa Depositi e Prestiti (CDP, 2014), Social Housing. Il mercato immobiliare in Italia: focus sull'edilizia sociale. Report Monografico 03. Documento disponibile in:
http://www.cassaddpp.it/static/upload/rep/report-monografico_social-housing.pdf
- Caritas diocesana vicentina (2014) *Affitti sociali sicuri* in:
<http://www.caritas.vicenza.it/documento.asp?categoria=142>
- Cremaschi, M. (2007), Dinamiche dei territori e questione abitativa, in:
<http://cremaschi.dipsu.it/politiche-della-casa-e-dellabitare/dinamiche-dei-territori-e-questione-abitativa/>
- DPS-Coesione (2014), Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020, in:
http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione_1420/PON_Metro/PON-METRO_22072014.pdf
- DPS-Coesione (2012) Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020, in:
[http://www.coesione territoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-
efficace-dei-fondi-comunitari-](http://www.coesione territoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-)
- ISTAT (2014) La povertà in Italia. Statistiche Report, 14 Luglio 2014:
<http://www.istat.it/it/archivio/128371>
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014) #lecittàvivibili. Idee per la trasformazione urbana e nuove politiche territoriali, avvio della consultazione pubblica sul disegno di legge “Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana”, in:
<http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=3404>
- World Bank (2008) The World Bank pension conceptual framework, Washington (DC), in:
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11139>

Qualità urbana dell'abitare sociale ri-scoprendo Kevin Lynch

Raffaella Campanella

Università Mediterranea di Reggio Calabria
Dipartimento di Architettura e Territorio - dArTe
Email: rcampanella@unirc.it

Abstract

La questione dell'abitare sociale e della sua qualità ha caratterizzato larga parte del processo di teorizzazione e costruzione della città moderna, divenendo elemento nodale di una 'modalità progettuale' in cui «politica (come imposizione di norme etiche per rendere virtuosa l'esistenza degli uomini) e architettura (come creazione di forme spaziali per ridurre all'ordine il caos) si identificavano per teorizzare le forme di una nuova società, che restituissero all'esistenza dell'uomo moderno un *ethos* continuamente rinnovato». (Ilardi, 1999) Ma nella dimensione contemporanea tale modalità ha scontato il fallimento del suo portato ricostruttivo della condizione urbana contemporanea, scontrandosi col 'tramonto della politica' e con la 'deriva dell'architettura della città'. (Cacciari, 2004) Alla luce di queste considerazioni si ritiene necessario, oltre alla ricerca di elementi che accomunino linguaggi e significati interdisciplinari, contribuire alla definizione dei criteri prestazionali e dei parametri di valutazione delle situazioni trasformative che si vanno attualmente sviluppando con modalità e caratteristiche non completamente prevedibili, ma che saranno governabili unicamente mediante un attento controllo dei processi esercitato dal soggetto pubblico e per farlo si è scelto di ri-partire da una teoria - quale quella sulla 'qualità della forma urbana' espressa da Kevin Lynch oltre quarant'anni fa - che, come tutti i grandi pensieri espressi nella storia dell'umanità, ha la prerogativa di 'attraversare il tempo', rimanendo validi i principi che l'hanno generata e attuali le condizioni per una sua sperimentazione.

Parole chiave: social housing, urban form, habitability.

*La qualità di un ambiente si misura nelle sue
conseguenze umane, non nella forma in se
stessa..... e neppure nel processo*
(Kevin Lynch, 1981)

La questione dell'abitare sociale e della sua qualità ha sicuramente caratterizzato larga parte del processo di teorizzazione e costruzione della città moderna, divenendo elemento nodale di una 'modalità' progettuale in cui «politica (come imposizione di norme etiche per rendere virtuosa l'esistenza degli uomini) e architettura (come creazione di forme spaziali per ridurre all'ordine il caos) si identificavano per teorizzare le forme di una nuova società che restituissero all'esistenza dell'uomo moderno un *ethos* continuamente rinnovato». (Ilardi, 1999)

In Italia, come nel resto d'Europa, quella dell'edilizia residenziale pubblica è in gran parte una storia del Novecento. È questo il secolo che ha visto nascere e svilupparsi la storia di quella città 'fondata' per offrire abitazioni e servizi ai ceti sociali più deboli.

La questione dei fabbisogni abitativi, seppure posta in tutta la sua gravità già nell'Ottocento, diviene centrale col secolo successivo, quando si diffonde, e si codifica legislativamente, il principio secondo il quale è compito dello Stato e delle sue articolazioni locali occuparsi del miglioramento delle condizioni di vita 'minime' all'interno delle città.

Nel corso del Novecento il tema della casa economica e quello del quartiere popolare assumono un ruolo centrale nella riflessione e nella ricerca progettuale di architetti, urbanisti, ingegneri, non solo in quanto questione tecnica, bensì soprattutto etica.

È cosa nota quale crogiuolo di teorie e progetti fu, per la cultura architettonica e urbanistica italiana, l'esperienza 'INA Casa' ed è interessante leggere come già nel 1951, sul numero 7 della rivista 'Urbanistica' in un articolo dedicato ai nuovi quartieri di edilizia pubblica in Italia, Giovanni Astengo affermasse che «non si tratta solo di costruire case, ma di istituire una nuova vita sociale» e di come fosse necessario pensare a forme di assistenza sociale «per evitare che i futuri abitanti di questi quartieri giungano all'alloggio completamente impreparati alla nuova vita e per stimolare in essi forme di mutua cooperazione sociale».

Si trattava di un auspicio piuttosto lungimirante, che purtroppo non ha trovato riscontro in ciò che è accaduto.

Gli interventi di edilizia pubblica infatti, pur nelle loro diversità correlate prevalentemente dall'epoca di costruzione dei diversi quartieri e nonostante il portato 'ideologico' che era il substrato di molti dei grandi interventi di progettazione di edilizia sociale, hanno generato ovunque il fenomeno 'periferia' nel quale si è andato ad accentuare nel tempo - in particolare dagli anni '70 del novecento - un processo di perdita di identità formale e sociale, contraddistinto da quattro fattori decisivi: la progressiva segregazione fisica dei nuovi quartieri rispetto alla città, tanto per l'ubicazione quanto per le carenze del sistema dell'accessibilità e la mancanza di mixte funzionale; l'incremento dimensionale dell'operazione e della tipologia edificatoria; l'incremento percentuale di suolo non costruito, lasciato come riserva per lo spazio libero destinato a servizi spesso mai realizzati; la perdita della definizione urbana causata dalla carenza di progetti finalizzati sullo spazio pubblico e da una pianificazione che favoriva l'incongruenza tra l'architettura e lo spazio ineditato.

A questi fattori negativi da correggere ancora altri elementi da attenzionare si vanno a sommare nella dimensione contemporanea, in cui le rapide trasformazioni e gli incessanti flussi socio-culturali rendono necessaria la formulazione di un differente concetto di 'abitare' e di una nuova riflessione sulla costruzione degli 'spazi urbani' a questo riferibili.

Poiché se per un verso è vero che oggi l'idea stessa di 'casa' non è più riconducibile al solo modello tradizionale, sinonimo di permanenza e stabilità, al contempo si vanno delineando nuove forme di abitare stanziale e collettivo - come nelle recenti e sempre più diffuse esperienze di cohousing e abitare solidale - che pongono l'esigenza di un totale ripensamento degli spazi di uso pubblico e dei servizi collettivi.

Inoltre non è da sottovalutare il rischio 'speculativo' insito nelle sempre più usuali modalità di attuazione dei progetti destinati alla realizzazione di edilizia sociale da realizzarsi sulla base di 'accordi urbanistici' tra parti pubbliche e privati imprenditori in mancanza di precise regole dettate dal soggetto pubblico.

Nell'ultimo ventennio forte è stata l'attenzione prestata alla definizione di 'nuovi' strumenti di progettazione che ponessero rimedio a queste possibili discrasie mediante un approccio integrato e con notevole considerazione delle dimensioni economiche e sociali.

L'attuazione di questi strumenti ha spesso fornito risposte ampiamente positive, sia relativamente alla validità di un processo di progettazione interscalare, sia relativamente alla necessità di attribuzione di carattere progettuale ai dispositivi di pianificazione intermedia e associazione degli stessi a programmi di attuazione a breve e medio termine; così come in termini positivi è valutabile la particolare attenzione prestata alle differenti realtà delle parti differenti che compongono la città e all'incentivazione dei meccanismi di partecipazione dei cittadini, attraverso le loro organizzazioni, ai processi di progettazione e gestione. Un punto problematico è invece spesso riscontrabile nei processi gestionali adottati nelle fasi attuative dei differenti strumenti di progettazione urbana che, specie negli ultimi anni, ha subito uno slittamento dall'interesse collettivo a quello privato, ricorrendo spesso a una sorta di 'pragmatismo della mediazione'.

Ed è questo 'pragmatismo della mediazione', ampiamente sperimentato in Italia nella stagione dei cosiddetti 'programmi complessi', che in mancanza di un reale strumento sovraordinato di progettazione e gestione, nonché di garanzia di qualità diffusa ed equità sociale delle trasformazioni alla scala urbana, genera i principali motivi di inquietudine.

Già vent'anni fa Luigi Mazza, a proposito della deregolamentazione informale generata dalla pianificazione per progetti - che utilizza 'nuovi strumenti' per sfuggire alle procedure amministrative e realizzare comunque interventi non previsti dai piani - sosteneva che «a differenza di quelli tradizionali, i nuovi strumenti prendono in considerazione solo parti della città e sono indipendenti da strategie complessive di trasformazione urbana e metropolitana. Per molti aspetti niente di nuovo, la città è sempre stata

costruita per parti, la novità sta nel contrapporre l'intervento al Piano [...] ovvero nel rifiuto di piani e strategie, globali, generali, a lunga scadenza, a favore di progetti, specifici, parziali, a breve scadenza. [...] I nuovi strumenti rappresentano il parossismo di una disinvolta interpretazione e applicazione delle leggi. Definiti al di fuori di un chiaro contesto procedurale, sono soprattutto uno stratagemma politico e amministrativo, che ha permesso lo sviluppo dei processi decisionali e di attuazione. Il prezzo pagato per questo risultato è duplice e piuttosto elevato: i risultati sono spesso inferiori alle attese e il sistema istituzionale ha perso qualunque riconoscibilità e trasparenza». (Mazza, 1997)

Si pone quindi la necessità di operare una riflessione rivolta alla ricerca di nuovi principi generali (linee guida) per la progettazione urbana che possano fronteggiare il rischio di affermazione di una corrente di deregulation e di antiplanning che, trovando origine nella critica alla rigidità della pianificazione tradizionale, cerca però di aprire la strada a un *laissez faire* incondizionatamente favorevole all'edificazione e in sintonia con i soli obiettivi della promozione immobiliare.

A queste inquietudini altre si vanno a sommare. Sono quelle che provengono da un uso spesso retorico e 'modaiolo' dei grandi temi della sostenibilità e della rigenerazione urbana e dei loro derivati, divenuti spesso unicamente termini talmente abusati dall'uso comune al punto da divenire luoghi comuni, da perdere il loro senso primigenio a favore di una successiva banalizzazione multipla.

Poiché, se è vero che il più recente dibattito disciplinare sulla sostenibilità e sulla rigenerazione urbana ha prodotto un'importante mole di ricerche mirate a definire le possibili modalità di riqualificazione o di qualificazione - non solo fisica, ma anche sociale ed economica - delle aree urbane interessate da processi di riconversione o di trasformazione ai fini residenziali, con particolare attenzione rivolta alle politiche e alle azioni mirate alla realizzazione di quegli interventi che, oramai con termine comune anche se con differenti declinazioni, si definiscono con la locuzione 'Social Housing'. Così come pure è vero che anche l'Unione Europea è divenuta entità di riferimento rispetto a tali tematiche, come dimostrano le dichiarazioni sottoscritte dagli Stati Membri, quali la Carta di Lipsia (2007) e la Dichiarazione di Toledo (2010) nella quale, in maniera specifica, si raccomanda di aumentare vivibilità, attrattività, competitività e sostenibilità dei quartieri residenziali.

Non possiamo però non rilevare come sia più che mai necessario porre attenzione a una strategia di rilancio delle politiche di riqualificazione urbana, e degli strumenti ad esse correlati, a partire più dal recepimento delle domande e dalla definizione delle soluzioni piuttosto che dalle opportunità che di volta in volta si presentano, ricordando che non sempre queste sono in grado di offrire risposte ai reali bisogni delle comunità insediate.

Alla luce di queste considerazioni si ritiene oltremodo necessario individuare le basi per la costruzione di una linea di ricerca, mirata all'individuazione e codificazione di quei requisiti finalizzati a garantire la qualità degli interventi di rigenerazione (recupero, riqualificazione, trasformazione) urbana finalizzati alle differenti forme di abitare sociale, finalizzata alla definizione di linee guida - da adottarsi quale strumento di controllo da parte dei soggetti pubblici che intervengono nei processi trasformativi - che definiscano i criteri prestazionali e i parametri di valutazione delle suddette 'situazioni trasformative'.

Il tema della 'qualità della forma urbana' e dei 'criteri prestazionali' cui progetto e prodotto dovrebbero dare risposta ha radici disciplinari assai profonde che, forse, varrebbe la pena riscoprire.

Pertanto si è scelto di rivisitare una teoria espressa da Kevin Lynch, oltre quarant'anni fa, che ha la peculiarità di 'attraversare il tempo', rimanendo validi i principi che l'hanno generata e attuali le condizioni per una sua sperimentazione.

Kevin Lynch è prevalentemente ricordato in Italia per la popolarità raggiunta quando venne pubblicato in lingua italiana, nel 1964, il suo testo *The image of the city* (1960), un libro assai discusso e, forse, anche assai frainteso, prima di essere 'disciplinarmente' dimenticato.

Non eguale successo ebbe invece l'uscita italiana (1990) del suo ultimo testo, *A theory of a good city form*, pubblicato in originale nel 1981, tre anni prima della sua morte.

La spiegazione di tale mancata attenzione è, probabilmente, da ricercarsi da un lato nella paradossale caduta di interesse degli urbanisti italiani del periodo per gli argomenti trattati, dall'altro nella complessità e nell'ancora oggi sorprendente impatto 'anticipatore' dei contenuti del metodo enunciato da Lynch.

La formulazione di questa teoria parte da una semplice domanda di partenza: 'in cosa consiste la qualità urbana?'

Elemento base della teoria di Lynch è, infatti, il concetto di qualità.

Garantire la qualità è operazione che necessita di un atto valutativo. Garantire la qualità di un insediamento, di un luogo destinato ad accogliere una comunità di soggetti, ci impone però anche un'esplicita articolazione del processo valutativo, nella quale la comunicazione e il confronto diventano

elementi ineludibili. Per sostenere questa esigenza di comunicare, sostiene Lynch, abbiamo bisogno quindi di una teoria di tipo *normativo*, basata sulle correlazioni generalizzabili tra valori umani e ciò a cui si applicano, mirata a individuare la qualità in rapporto al perseguimento di uno o più obiettivi comuni.

Il concetto che esprime questo rapporto è la 'rispondenza' alla richiesta che ciò che si valuta (in questo caso la 'forma' dell'insediamento) è chiamato a soddisfare. Il grado di questa rispondenza (ossia 'prestazione') della forma è la sua 'qualità'. (Andriello, 1997)

Appare quindi chiaro come la 'teoria normativa' proposta da Lynch non abbia le caratteristiche di una 'ideologia' e non tenda, perciò, alla costruzione di «un qualsivoglia modello, neppure delle regole rigide e statiche, né, tantomeno, una nuova visione del mondo. Si tratta soltanto di regole prestazionali, e perciò di un metodo 'aperto' di costruzione di progetti urbani le cui forme fisiche devono corrispondere a requisiti specifici, relazionabili in primo luogo ai caratteri biologici dell'uomo e morfologici del sito (e, in secondo luogo) all'economia, al sistema sociale, alla storia dei luoghi.» (Gabrielli, 1990)

Lynch, prima di tutto, afferma che ci sono alcuni postulati da accettare affinché abbia senso occuparsi di una teoria normativa della forma urbana:

1. La forma fisica dell'habitat deve rivestire un ruolo nella soddisfazione di valori umani importanti.
2. Deve essere possibile definire il pubblico interesse.
3. Deve essere possibile stabilire un rapporto valori/forma anche alla scala della intera città.

È necessario, quindi, considerare obiettivi sufficientemente generali da non essere determinanti la soluzione spaziale in modo univoco; ma, al contempo, essi devono contenere quelle specificità che correlino il loro conseguimento alla forma fisica dell'ambiente.

In tale ottica egli costruisce la sua 'teoria normativa' esprimendo i requisiti di qualità della forma urbana come 'prestazioni'.

La questione si pone, a questo punto, nella capacità di individuare il grado accettabile di generalità per la formulazione delle caratteristiche delle 'prestazioni'.

Egli non individuerà pertanto, al livello generale della teoria, *standard* di prestazione, ma piuttosto 'dimensioni di prestazione'; ovverosia regole che stabiliscono dei valori di riferimento costruiti sulla base di sistemi di esigenze che è necessario tradurre in progetti e azioni. Queste 'dimensioni', secondo Lynch, sono le caratteristiche di una città (o di un quartiere) che, se pur connesse alla sua qualità spaziale (densità, materiali, disposizioni, tipo di costruzioni, etc.), esprimono obiettivi generali, ovverosia fondamentali per tutte o quasi le culture. Nell'ambito di queste 'dimensioni' gruppi sociali eterogenei possono assumere posizioni diverse, cioè precisare *standard* di prestazione.

Perciò le caratteristiche metodologiche a cui queste dimensioni devono rispondere sono:

- . relativa generalità, cioè una certa importanza per tutti;
- . validità dimostrabile, sulla base di ragionevoli assunzioni discorsive;
- . pertinenza, ovverosia legame esplicito con la forma urbana;
- . misurabilità, almeno scalare, ossia in termini di più e meno;
- . comparabilità, tra situazioni diverse;
- . individuabilità di un arco entro cui scegliere ('dimensioni prestazionali' quindi, non *standard*).

Se quanto detto però vale per la teoria generale, quando questa va applicata a uno specifico contesto - variabile per vincoli, obiettivi, attori, risorse, soluzioni tecniche e organizzative disponibili - le 'dimensioni prestazionali' vanno adattate a tale specificità. Poiché alle variabili locali si associa una variazione del peso relativo delle 'dimensioni', la gerarchia tra esse, i temi critici a cui prestare attenzione, il livello e modo (*standard*) di soddisfacimento che si vuole conseguire.

Lynch propone, quindi, di lavorare sulla costruzione dei giudizi di valore in modo da ricavarne un 'codice' di riferimento 'aperto' ma, al contempo, strutturato in modo da costituire 'input' del progetto urbano.

Sulla base di questa impostazione teorica, l'autore ha identificato cinque 'dimensioni prestazionali' (ognuna delle quali articolata in sottodimensioni) e due 'metacriteri', ossia criteri di confronto e peso tra le dimensioni.

Le dimensioni sono: la vitalità, il significato, la coerenza, l'accessibilità e il controllo.

La distribuzione di queste dimensioni prestazionali deve, infine, rispondere a due metacriteri: l'efficienza e la giustizia. I metacriteri non sono dimensioni di prestazione aggiuntive, ma principi di raffronto tra esse, di integrazione tra criteri di qualità.

Ritornano così in gioco quei criteri di valore socio-economici e culturali che sono connessi in modo non rinunciabile all'urbanistica come attività sociale primaria e che ripropongono quindi una visione del Piano (progetto?) come strumento 'politico' di controllo e decisione, 'atto complesso' non sostituibile, in cui il

sistema di valori per misurare le coerenze oltre che all'efficienza dell'insieme (capacità di rispondere a esigenze, bisogni, desideri) è riferito anche alla componente etica.» (Gabrielli, 1990)

Una siffatta 'teoria' – che di fatto contiene i principali 'concetti informativi' dell'urbanistica, quali: comunità, equilibrio, dimensione urbana, gerarchia, interazione/coerenza - costituisce sicuramente uno stimolante punto di partenza per l'analisi e lo sviluppo di nuovi prototipi insediativi ambientalmente sostenibili, verificabili attraverso simulazioni; nonché per il recupero da parte della disciplina urbanistica della pratica, da troppo tempo tralasciata, del 'progetto urbano' quale strumento di scala intermedia in cui «progetto fisico e progetto strategico-gestionale non solo devono stabilire tra loro un necessario asse di reciprocità, e, sostanzialmente, identificarsi; (ma anche) ristabilire 'regole' interne esplicite, valide *erga omnes*, trasmissibili e perciò esprimibili in termini 'comportamentali' e 'prestazionali.» (Gabrielli, 1990)

Essa, dunque, ben si presta a verificare – in termini di progettazione e gestione dell'intervento – la rispondenza di quei requisiti ritenuti indispensabili a garantire la qualità urbana degli insediamenti, dando risposta a quei parametri che sono alla base della garanzia di uno sviluppo equilibrato e sostenibile delle trasformazioni, secondo una logica che pone il concetto di rigenerazione alla base dei processi di riqualificazione della città e del suo territorio.

Riferimenti bibliografici

Andriello Vincenzo, *La forma dell'esperienza*, Franco Angeli, Milano, 1997.

Astengo Giovanni, 'Nuovi quartieri in Italia', *Urbanistica*, n. 7, 1951.

Astengo Giovanni, 'Dormitori o comunità', *Urbanistica*, n. 10-11, 1952.

Cacciari Massimo, *La città*, Pazzini, Rimini, 2004.

Di Biagi Paola, 'La costruzione della città pubblica', *Urbanistica*, n. 85, 1986.

Di Biagi Paola (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, Donzelli, Roma 2001.

Gabrielli Bruno, Introduzione all'edizione italiana del libro di Kevin Lynch, *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Etaslibri, Milano, 1990.

Ilardi Massimo, *Negli spazi vuoti della metropoli*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999.

Lynch Kevin, *A theory of a good city form*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1981.

Mazza Luigi, *Trasformazioni del piano*, Franco Angeli, Milano, 1997.

Nuove politiche dell'abitare.
Un possibile riuso e riqualificazione del patrimonio abitativo di
Meana Sardo per l'inclusione sociale

Ignazio Cannas

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR – Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: ignazio.cannas@unica.it

Maddalena Floris

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR – Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: maddalena.floris@unica.it

Daniela Ruggeri

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR – Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: daniela.ruggeri@unica.it

Abstract

Nell'ambito delle nuove politiche dell'abitare, il riuso e la riqualificazione del patrimonio edilizio assumono un ruolo sempre più rilevante; la riqualificazione del patrimonio costruito è, anche, uno degli obiettivi delle politiche urbane europee, volte a contrastare efficacemente la condizione di crisi sociale che investe attualmente le città. La rifunzionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, caratterizzato da situazioni di degrado, influenza negativa per lo sviluppo delle città, permette di mitigare criticità legate alla sfera abitativa, in modo integrato, considerando contemporaneamente tematiche ambientali, economiche e sociali, coinvolgendo il maggior numero di attori e attivando processi partecipativi. Il saggio propone, come tesi di studio, una possibile riqualificazione del patrimonio edilizio esistente nel Comune di Meana Sardo, attraverso azioni di ristrutturazione, restauro e riconversione, allo scopo di soddisfare le moderne esigenze abitative e sociali. In particolare, ci si riferisce ad una area – inserita in un contesto locale con una grammatica standardizzata, codificata, indifferente all'organizzazione dei luoghi e dei gruppi umani esistenti – destinata all'edilizia economica popolare in cui, nei primi anni Ottanta, è stato realizzato un quartiere, in posizione periferica e attigua all'area già destinata agli insediamenti produttivi, frutto della teorizzazione funzionalista, ormai superata, della città moderna. Per contro, il vecchio tessuto urbano, caratterizzato da rapporti sociali consolidati, vittima di un processo di contrazione demografica accentuatasi nell'ultimo ventennio censuario, è costituito da un patrimonio edilizio, in parte, disabitato e abbandonato al degrado. L'evidente e marcato fenomeno di spopolamento e il degrado sociale sono il banco di lavoro della proposta di riuso e riqualificazione del patrimonio abitativo del Centro Storico. L'idea portante della tesi è l'inclusione, all'interno del vecchio tessuto urbano, delle famiglie residenti nel quartiere popolare, al fine di ristabilire la struttura sociale e dare unitarietà al frammentato patrimonio edilizio esistente: volontà precisa di considerare il tessuto urbano come risorsa sul piano sociale.

Parole chiave: urban regeneration, urban policies, social housing.

Introduzione

Il problema abitativo costituisce una delle questioni più complesse che l'urbanistica si trova ad affrontare per il governo delle città. In un periodo di crisi, come quello che stiamo attraversando, il problema dell'abitazione si pone al centro del dibattito nazionale, anche alla luce del ritardo e della scarsa attenzione dell'Italia rispetto alle politiche dell'abitare sociale. Spesso, guardando le nostre città, ci troviamo davanti desolanti periferie sconfiniate e Centri Storici abbandonati a loro stessi.

Per risolvere i problemi generati dalla stagione urbanistica del '900 occorre, quindi, mettere in atto processi di rigenerazione urbana basati su un approccio multidisciplinare ed integrato, in cui la riqualificazione urbanistica e architettonica si affianca alla riorganizzazione sociale della città.

La riflessione sviluppata in questo saggio vuole portare l'attenzione sulle possibili politiche di riuso del patrimonio abitativo del Centro Storico di Meana Sardo¹, anche alla luce delle recenti politiche nazionali sul tema della residenza e il programma di housing sociale già intrapreso dalla Regione Sardegna. L'utilizzo del PEEP come strumento per il recupero edilizio e abitativo del Centro Storico, tentato a Bologna negli anni Settanta, testimonia le potenzialità di queste politiche di intervento.

L'attuazione di interventi di rigenerazione urbana all'interno di piccole realtà, come quella Meanese, possono rappresentare un fertile ambito di sperimentazione per le politiche urbane basate su investimenti integrati fra pubblici e privati.

Il riuso e la riqualificazione del patrimonio consolidato in alternativa alle periferie

A partire dagli anni Sessanta, in risposta alla grave situazione di degrado in cui versava il patrimonio edilizio storico delle città italiane, si fa strada il tema della salvaguardia e del recupero dei Centri Storici, al punto che oggi i piani regolatori si pongono tra gli obiettivi anche di intervenire nel proprio Centro Storico con misure di riqualificazione (Gabrielli e Gastaldi, 2004, p. 37). Talvolta, infatti, allo spopolamento diffuso seguono evidenti effetti sul tessuto urbano, sia in termini di disgregazione dell'equilibrio sociale, sia in termini di decadimento degli edifici e «le case abbandonate finiscono per crollare, mentre quelle occupate non possono venire adeguate ai moderni standard abitativi per le minori disponibilità economiche e la disgregazione sociale delle famiglie che le occupano» (Bagnasco e Lapadula, 1980, p. 31).

Nell'ambito dell'intervento pubblico «riveste grande importanza l'adeguamento dei programmi di edilizia residenziale – ideati all'origine per la costruzione di nuove case – alle peculiarità dell'intervento sull'edificato, per renderli idonei al risanamento, al restauro e al riuso delle case degradate» (*op. cit.*, p. 43). Nel 1972 l'Amministrazione comunale di Bologna firma un progetto che prevede la realizzazione di un 'Piano per l'edilizia economica e popolare nel Centro Storico', con l'idea di attuare «una precisa politica di programmazione economica e di pianificazione territoriale che tenda ad un riequilibrio sociale ed economico del territorio, che è la premessa fondamentale per ogni discorso sulla casa, sulla città e sul Centro Storico» (Comune di Bologna, 1972: 2).

Per contro, sempre a partire dagli anni Sessanta, l'intervento pubblico, realizzato all'interno dei piani per l'edilizia economica e popolare, previsti dalla L. n. 167/1962, interessa anche aree periferiche, modificando profondamente l'assetto dell'impianto urbanistico e con sfruttamento indiscriminato di suolo. L'immagine che contraddistingue gran parte delle periferie rispetto all'edificato compatto è «[...] la loro incompletezza, non solo delle funzioni [...] ma anche della conformazione e dell'immagine, ancora povera di quei valori di complessità semantica che qualifica l'urbano» (Clementi e Perego, 1990, p. 39). La periferia sdoppia l'identità urbana «tra un centro strutturato, sedimentato e riconoscibile e un *resto* per molti aspetti casuale. L'anomalia periferica si presenta in termini relativi come *altro dalla città* e in termini assoluti come incompletezza, disordine, irricognoscibilità, bruttezza [...] un dappertutto che è nessun luogo» (*op. cit.*, p. 4).

A seguito del D.Lgs. n. 112/1998 e della L.Cost. n. 3 del 18/10/2001, le competenze in materia di politiche per la casa sono trasferite alle Regioni, alle quali spetta l'attuazione delle politiche abitative pubbliche nonché la riorganizzazione delle aziende che gestiscono il patrimonio residenziale sociale «puntando, come nel resto d'Europa, al coinvolgimento dei privati [...] molte delle regioni italiane rispondono alle nuove disposizioni del governo centrale promuovendo – attraverso iniziative diverse – strumenti finanziari e di programmazione territoriale» (Frigau e Pusceddu, 2012, p. 142). Sul tema delle politiche abitative pubbliche, nel 2010 la Regione Sardegna ha indetto la Manifestazione di interesse 'Progetti pilota di housing sociale' (si tratterà un esempio nella sezione *Possibili politiche di inclusione sociale a Meana Sardo*).

¹ Meana Sardo è un Comune di 1873 abitanti della provincia di Nuoro.

Attualmente, attraverso la L. n. 224/2007 e la L. n. 133/2008, per rispondere al crescente fabbisogno abitativo, si attuano interventi di social housing, come sistemi integrati di fondi pubblici e privati e politiche di sostegno economico e sociale. La normativa, inoltre, allo scopo di indirizzare le trasformazioni degli assetti urbani verso criteri di qualità insediativa, sostenibilità ed equità sociale, introduce interventi di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti che prevedono la realizzazione di una quota di alloggi sociali.

Una possibile soluzione alle problematiche che ruotano attorno al tema della casa può pertanto individuarsi nell'ottimizzazione dell'uso delle risorse esistenti, concentrando gli interventi nel recupero dell'edificato urbano e consentendo di contenere le spese altrimenti necessarie per la costruzione e la gestione di nuovi insediamenti.

Il caso di studio: Meana Sardo, periferizzazione del PEEP e abbandono del Centro Storico

Il Comune di Meana Sardo, attualmente, sta provvedendo ad adeguare, rispetto al Piano Paesaggistico Regionale e al Piano di Assetto Idrogeologico, il proprio strumento di governo del territorio, il Piano Urbanistico Comunale (PUC), in ottemperanza al D.Lgs. 152/2006 in merito alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), aggiornamento che consta di due paralleli processi: uno pianificatorio e uno valutativo, fra loro strettamente interlacciati.

L'analisi ambientale, contenuto basilare della VAS di un PUC, consente di delineare un quadro diagnostico delle componenti ambientali relativamente al territorio comunale, sia in termini quantitativi, che qualitativi; si esplica attraverso una raccolta di informazioni, relativamente ad ogni componente ambientale considerata, fine alla determinazione di criticità e potenzialità ambientali, condizionabili dal Piano; rappresenta, dunque, lo stato dell'ambiente, all'atto del processo valutativo, permettendo di valutare gli eventuali effetti ambientali determinati dall'attuazione del PUC. Può, inoltre, essere arricchita di tutte le informazioni provenienti dalle analisi territoriali del parallelo processo di pianificazione.

L'analisi ambientale sinora condotta nel processo di VAS del PUC di Meana Sardo ha permesso di rilevare alcune particolari criticità.

Dall'analisi della componente ambientale 'Paesaggio e assetto storico-culturale', nell'aspetto 'Patrimonio abitativo esistente, caratterizzazione dell'edificato all'interno del perimetro di centro matrice'² è emerso, come riportato nel Piano Particolareggiato del Centro Storico del 2011, ad oggi vigente, che una elevata percentuale del patrimonio residenziale risulta non occupata (circa il 60%), e, inoltre, rispetto alle condizioni strutturali, lo stato di degrado degli edifici nella zona A risulta: al 57,0% in condizioni buone o ottime; al 31,0% in condizioni mediocri, o comunque tali da renderne consigliabile il recupero; al 10,5% è degradato; il restante 1,5% è costituito da ruderi. È evidente che occorre mettere in atto azioni di recupero del patrimonio edilizio del Centro Storico, al fine di mitigare i processi di degrado.

Dall'analisi della componente ambientale 'Assetto insediativo e demografico', nella tematica riguardante l'aspetto prettamente insediativo, emerge la presenza di un'area destinata all'edilizia economica popolare (già oggetto di Piano per l'Edilizia Economica e Popolare, PEEP, approvato nel 1983) attigua ad un'area destinata agli insediamenti produttivi (già oggetto di Piano per gli Insediamenti Produttivi, PIP, approvato nell'anno 1982) (Figura 1); mentre, nell'aspetto legato alla demografia, relativamente agli ultimi periodi censuari (1991-2011), si vince chiaramente come siano in atto processi di invecchiamento della popolazione e di graduale spopolamento (

Figura 2). Nel parallelo processo pianificatorio è stato elaborato un modello demografico di previsione, basato sull'applicazione di *The Cohort-Component Population Projection Method*, che conferma i processi di spopolamento in atto e prevede, nel prossimo futuro, una forte contrazione della popolazione. Sulla stessa tendenza, l'applicazione del *Household-to-Population Ratio* ha evidenziato la contrazione del numero di famiglie, da un totale di 837 dell'anno 2012 ad una previsione di 653 dell'anno 2027.

La periferizzazione del PEEP è una condizione critica dovuta, anche, ad una attuazione ridotta rispetto alle originarie previsioni edificatorie e ad un conseguente ridimensionamento dell'area; situazioni strettamente correlate alla stagnazione nella edilizia economica e popolare, nonostante il relativo piano attuativo sia stato approvato nel lontano 1983. Per questo motivo, uno degli obiettivi del PUC, tuttora vigente, riguarda una «risoluzione dei problemi conseguenti alla significativa riduzione dell'area finora destinata alla edilizia economica e popolare [...], con riclassificazione delle aree stralciate» (Comune di Meana Sardo, 2011: 5). Attualmente, l'attuazione del PEEP è limitata a qualche opera infrastrutturale e due soli blocchi

² I *Centri matrice* ossia i *Centri di antica e prima formazione* «sono la parte più antica della struttura insediativa, ovvero il tessuto di maggiore stratificazione, in genere identificato dallo strumento urbanistico come Centri Storici». La definizione è tratta dal Glossario Allegato alla D.G.R. n. 36/7 del 05/09/2006, Relazione generale. Sezione III, scaricabile all'indirizzo: http://www.sardegnaterritorio.it/documenti/6_83_20061002103820.zip [ultimo accesso: 15 February 2016].

di edifici, in cui dodici famiglie meno abbienti trovano la propria residenza, edificati in una posizione più prossima al PIP che al resto del tessuto urbano; ciò genera una ulteriore criticità data dai disagi legati al traffico pesante indotto dalle attività presenti nel PIP.

Una possibile risoluzione richiesta dall'obiettivo del PUC potrebbe riguardare la ricucitura del tessuto urbano fino al PEEP, attuabile attraverso nuove edificazioni; tuttavia, stando alla situazione di forte contrazione demografica prevista all'orizzonte 2027, è logico pensare che la ricucitura, tra il PEEP e il tessuto urbano, non troverà giustificabile realizzazione nel lungo periodo. La consistenza numerica della popolazione rappresenta un dato preliminare di ogni analisi socio-demografica; la stima della popolazione

futura di un Comune sta alla base dei dimensionamenti degli strumenti urbanistici. È evidente, come illustra anche la *Figura 2*, che l'andamento demografico del Comune di Meana Sardo sia in continua decrescita, ragion per cui è lecita la formulazione di decisioni pianificatorie diverse da ulteriori aumenti volumetrici.

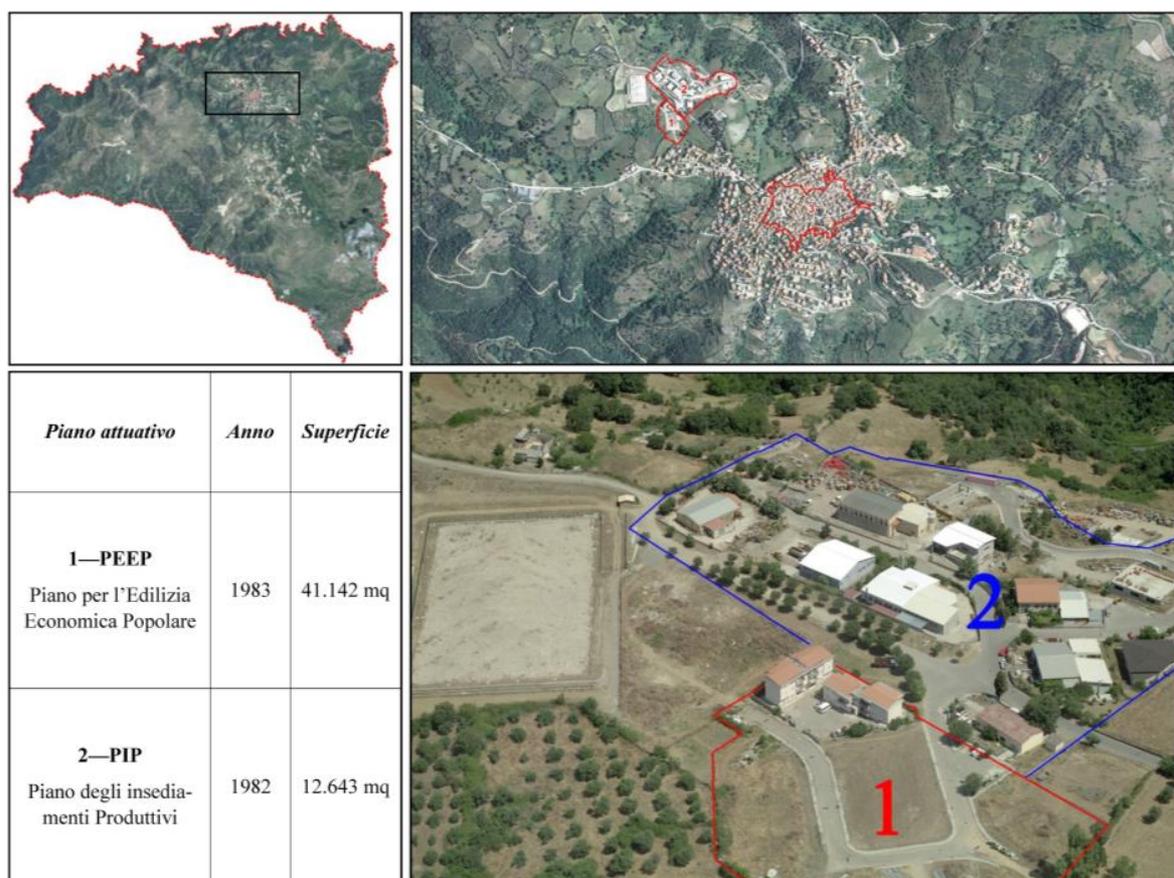


Figura 1 | In alto a sinistra, inquadramento territoriale del Comune di Meana Sardo, in evidenza il centro urbano; in alto a destra, inquadramento del centro urbano con evidenziati: la dislocazione periferica del PEEP (1) e del PIP (2), il centro matrice (3); in basso a sinistra, tabella con dati relativi al PIP e al PEEP; in basso a destra, immagine a 45° e perimetrazione relativa ai due piani attuativi³. Fonte: elaborazioni I. Cannas.

³ Le foto oblique sono consultabili sul portale della Regione Sardegna all'indirizzo: <http://www.sardegnaeoportale.it/webgis2/sardegnafotoaeree/> [ultimo accesso: 15 February 2016].

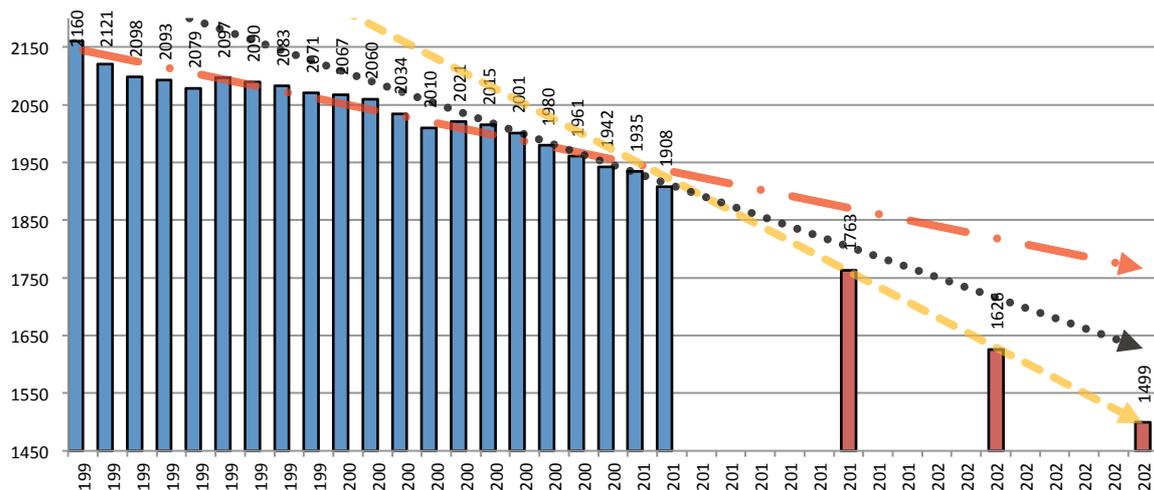


Figura 2 | Ricostruzione dell'andamento della popolazione da diverse fonti di dati⁴. Fonte: elaborazione I. Cannas.

Si potrebbe «[...] avviare il risanamento con una cultura urbanistica del riuso» (Magnaghi, 1998: 55) mettendo in atto politiche basate sul recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, in particolare modo del patrimonio del Centro Storico. Politiche che consentirebbero anche di mitigare il malessere generato dall'applicazione di errate decisioni pianificatorie del passato, legate a modelli urbanistici obsoleti, con particolare riferimento agli effetti sinergici dei fattori dati dalla vicinanza dell'area PEEP all'area PIP (Figura 1), dal sovradimensionamento delle aspettative della pianificazione attuativa, dall'aver destinato a edificazione economica popolare aree marginali di minor pregio economico e urbanistico, che hanno portato a una situazione di disagio e malessere sociale, per cui una parte della popolazione meno abbiente subisce fenomeni di emarginazione.

Possibili politiche di inclusione sociale a Meana Sardo

La Regione Sardegna, nell'ambito delle politiche abitative, per far fronte al disagio presente sul proprio territorio, indice nel 2010 una manifestazione di interesse denominata 'Progetti pilota di housing sociale'⁵, con la quale intende farsi promotrice della costruzione di un Fondo Immobiliare, operante a livello regionale, per lo sviluppo di programmi di housing sociale realizzati anche attraverso la compartecipazione di soggetti pubblici e privati. I progetti, oltre alla realizzazione di nuovi quartieri caratterizzati da un alto livello di qualità edilizia ed ambientale e di servizi offerti, prevedono il recupero urbanistico ed edilizio di aree urbane consolidate e la valorizzazione di patrimoni immobiliari dismessi o in via di dismissione, sia pubblici che privati.

Tra i 24 progetti selezionati nell'ambito della manifestazione di interesse, la proposta di housing sociale del Comune di Loceri⁶ si inserisce all'interno di una più ampia politica di recupero e valorizzazione del Centro Storico, cercando di dare risposta alla domanda di alloggi pubblici, soprattutto da parte delle giovani coppie, attraverso il recupero di immobili che versano in un condizioni di degrado importanti e la conseguente minimizzazione del consumo di territorio. La proposta del Comune di Loceri⁷ prevede complessivamente il recupero e la valorizzazione di 17 immobili di proprietà privata, oggetto di opzione d'acquisto, attualmente dismessi o in disuso, al fine di realizzare 23 unità abitative e 4 locali ad uso artigianale e com-

⁴ Le barre in blu rappresentano il totale della popolazione residente dal 1991 al 2011, fonte dati: <http://demo.istat.it/index.html> [ultimo accesso: 15/02/16]. Le barre in rosso scuro rappresentano l'andamento dettato dal modello applicato. Il grafico della

Figura 2 vuole evidenziare le diverse situazioni previsive ottenibili a seconda del metodo utilizzato: la linea rossa (tratto-punto) mette in evidenza la tendenza di tipo proiettivo basata solo sui dati del passato senza tenere conto di evoluzioni e cambiamenti dell'andamento delle componenti demografiche; la linea gialla (tratteggio) vuole indicare la variazione di tendenza avutasi in conseguenza della applicazione del modello previsivo adottato per la costruzione delle componenti demografiche all'orizzonte dell'anno 2027; la linea nera (punto-punto) rappresenta la tendenza del solo quinquennio 2006-2011.

⁵ Il documento è consultabile all'indirizzo: https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_38_20100811174335.pdf [ultimo accesso: 15 February 2016].

⁶ Loceri è un Comune di 1264 abitanti della provincia dell'Ogliastra.

⁷ La scheda del progetto di social housing proposto è consultabile alle pagine 32 e 33 del documento disponibile all'indirizzo: http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_19_20120626181644.pdf [ultimo accesso: 15 February 2016].

merciale. In accordo con le disposizioni del bando, il 51% degli alloggi deve essere riservato ad edilizia sociale, mentre le unità abitative restanti e i locali commerciali devono essere destinati al libero mercato. Gli interventi sono da realizzarsi con il ricorso a materiali e tecniche nel rispetto di quanto previsto dalla manualistica regionale sul recupero dei Centri Storici e le disposizioni normative vigenti in materia di edilizia e urbanistica.

Il modello urbano di Meana Sardo, messo in luce nei processi pianificatorio e valutativo, è quello di un piccolo centro abitato in cui convivono due realtà contrapposte, generatrici d'inequità territoriale, che lacerano il tessuto consolidato di relazioni tra abitanti e luogo e porta inevitabilmente alla perdita di socialità: da una parte l'area PEEP, prodotto di una stagione di interventi pubblici ormai superati, edificata sulla base di un modello socio-abitativo non declinato localmente, estraneo alle esigenze del luogo, in cui la comunità non si riconosce; dall'altra, le abitazioni abbandonate del Centro Storico «[...] cellule degradate di un tessuto urbano vitale [...]» (Fusco Girard e Nijkamp, 2000: 184).

Analogamente a quanto fatto dalle Amministrazioni Pubbliche dei Comuni di Loceri, attualmente, e di Bologna, negli anni Settanta, anche il Comune di Meana Sardo potrebbe mettere in atto un progetto di housing sociale al fine di perseguire un duplice obiettivo: garantire la reinclusione sociale delle famiglie dislocate perifericamente nel PEEP, destinando loro alcune unità del patrimonio edilizio del Centro Storico non occupato, allontanandole, quindi, dal contesto dell'area per gli insediamenti produttivi; promuovere una serie di interventi mirati al recupero di edifici dismessi o in disuso – l'amministrazione pubblica di Meana Sardo ha già acquisito alcuni edifici storici dismessi per integrarli in un percorso museale – finalizzati oltre che alla rivitalizzazione del tessuto urbano consolidato, anche alla tutela e valorizzazione dei beni identitari e culturali locali.



Figura 3 | Il paradosso: a sinistra, gli anonimi edifici presenti nel PEEP; a destra, uno dei tanti edifici abbandonati nel Centro Storico. Foto di I. Cannas.

In particolare, si potrebbe incentivare la residenzialità al fine di generare una ideologia di riappropriazione del Centro Storico, puntando a conseguire un riequilibrio della composizione sociale, attraverso un processo di valorizzazione che faccia leva sull'influenza diretta che possono avere i residenti sulla vitalità sociale del tessuto urbano; in altri termini, occorre innescare azioni virtuose di riqualificazione dell'intero comparto storico, contribuendo a disinnescare il meccanismo di spopolamento del paese, in atto da anni.

Conclusioni

La Regione Sardegna ha affrontato la questione del recupero e riuso urbano attraverso politiche di incentivazione di interventi sull'edificato, nell'ambito di un processo organico riguardante la promozione di valori sociali e culturali e il miglioramento della gestione urbanistica e territoriale e della qualità ambientale, favorendo contestualmente la riqualificazione e riattivazione del tessuto economico-sociale.

Con questo saggio, si vuole sostenere che alle *best practice* di riqualificazione dei Centri Storici e di riduzione del consumo di suolo sia possibile affiancare strumenti di rigenerazione urbana legati alle politiche di housing sociale. Il depauperamento dei Centri Storici, da parte di una società civile, è inaccettabile; è, pertanto, «necessario ed urgente individuare rimedi efficienti per recuperare un patrimonio, per sua natura, irripetibile [...]» (Carozzi e Rozzi, 1972: 18).

La rinuncia all'utilizzo dell'esistente e le inappropriate espansioni marginali hanno portato alla creazione di contesti periferici, sconnessi dal tessuto urbano, privi di riconoscibilità e identità collettiva. Dai sopralluoghi effettuati, anche a Meana Sardo è emersa l'indistinguibilità fra gli ambiti del PEEP e del PIP che appaiono come fusi in un unico contesto marginale.

Il recupero del patrimonio edilizio consolidato al fine di fornire alloggi alle famiglie meno abbienti può rivelarsi un espediente efficace in termini di sostenibilità e di inclusione sociale; per contro, gli edifici del PEEP, una volta dismessi, potrebbero trovare una nuova destinazione funzionale supportando i servizi legati alle attività svolte nel PIP⁸. Quanto discusso rappresenta solo una fase analitica preliminare del caso di studio; l'attuazione delle azioni presupposte, non potrebbe non tenere conto della volontà della comunità meanese, che dovrebbe essere coinvolta attivamente.

La riflessione proposta, prodotto dell'esperienza professionale degli autori nel processo *in itinere* della VAS del PUC di Meana Sardo, affronta la questione abitativa, non tanto in termini di *quante case per quanti abitanti*, data la scarsa domanda residenziale nel contesto indagato, ma di *quali case per quali abitanti*, inducendo i presupposti per nuovi processi di rigenerazione urbana.

Attribuzioni

Il saggio è frutto del lavoro comune degli autori: la prima sezione *Il riuso e la riqualificazione del patrimonio consolidato in alternativa alle periferie* è stata curata da Daniela Ruggeri; la seconda sezione *Il caso di studio: Meana Sardo, periferizzazione del PEEP e abbandono del Centro Storico* è stata curata da Ignazio Cannas; la terza sezione *Possibili politiche di inclusione sociale a Meana Sardo* è stata curata da Maddalena Floris.

Riferimenti bibliografici

- Bagnasco C. e Lapadula B.F. (1980), "Riuso urbano: politiche e strumenti", *Quaderni dell'Istituto di urbanistica della Facoltà di architettura di Roma*, Bulzoni Editore, Roma, pp. 31, 43 e 44.
- Carozzi C. e Rozzi R. (1972), *Centri storici, questione aperta*, De Donato Editore, Bari, p. 18.
- Clementi A. (1990), "Periferie. Oltre i cento confini", in Clementi A. e Perego F. (a cura di), *EUPOLIS. La riqualificazione delle città in Europa*, Biblioteca di Cultura Moderna Laterza, Bari, p. 39.
- Comune di Bologna, Assessorato all'edilizia pubblica (1972), *PEEP – Centro Storico, Relazione sui criteri e sulla metodologia d'intervento*.
- Comune di Meana Sardo (2011), *Piano Urbanistico Comunale. Relazione illustrativa*, il documento è disponibile all'indirizzo:
http://www.comune.meanasardo.nu.it/public/Allegati/PUC/A.0_Relazione%20Illustrativa.pdf [ultimo accesso: 15 February 2016].
- Comune di Meana Sardo (2014), *Programma Triennale delle Opere Pubbliche 2014-2016*, disponibile all'indirizzo:
http://www.comune.meanasardo.nu.it/public/allegati/amm_trasparente/allegato%20a%20cc%2016-2014%20piano%20triennale%20oo%20pp%20%202014.xls [ultimo accesso: 15 February 2016], allegato alla *Deliberazione del Consiglio Comunale n. 16 del 28/07/2014*, disponibile all'indirizzo:
http://www.comune.meanasardo.nu.it/public/allegati/amm_trasparente/cc016-14%20approvazione%20piano%20oo%20pp%20%202014.pdf [ultimo accesso: 15 febbraio 2016].
- De Rita G. (1990), "L'enigma della non-città", in Clementi A. e Perego F. (a cura di), *EUPOLIS. La riqualificazione delle città in Europa*, Biblioteca di Cultura Moderna Laterza, Bari, p. 56.
- Frigau F. e Pusceddu P. (2012), "Housing sociale: la dimensione politica del progetto", in *Territorio*, n. 62, FrancoAngeli, Milano, pp. 142-145.
- Fusco Girard L. e Nijkamp P. (2000), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, FrancoAngeli, Milano, pp. 11 e 184.
- Gabrielli B. e Gastaldi F. (2004), "Politiche integrate di recupero dei centri storici: riflessioni generali e considerazioni sul caso Genova", in Deplano G. (a cura di), *Politiche e strumenti per il recupero urbano*, EdicomEdizioni, Gorizia, p. 37.
- Magnaghi A. (1998), "Per una nuova carta urbanistica", in Magnaghi A. (a cura di), *Il territorio dell'abitare: lo sviluppo locale come alternativa strategica*, FrancoAngeli, Milano, p. 55.

⁸ Intervento giustificabile anche dalle stime dei costi riportati nel Programma Triennale delle Opere Pubbliche 2014-2016, redatto dal Comune di Meana Sardo nel 2014, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 16 del 28/07/2014. Nel Programma si rileva una previsione di spesa per l'ampliamento del PIP, pari 600.000 euro, e una previsione di spesa per il recupero di alloggi da destinare ad edilizia popolare e da assegnare a canone sociale, pari a 350.000 euro.

- Perego F. (1990), “Eupolis e la variabile della qualità urbana”, in Clementi A. e Perego F. (a cura di), *EUPOLIS. La riqualificazione delle città in Europa*, Biblioteca di Cultura Moderna Laterza, Bari, p. 4.
- Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato dei Lavori Pubblici – Servizio Edilizia Residenziale (2010), *Progetti pilota di housing sociale. Manifestazione d'interesse*, il documento è disponibile all'indirizzo:
http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_38_20100811174335.pdf [ultimo accesso: 15 February 2016].
- Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato dei Lavori Pubblici (2012), *Progetti pilota di housing sociale. Manifestazione d'interesse. Schede progetti*, il documento è disponibile all'indirizzo:
http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_19_20120626181644.pdf [ultimo accesso: 15 February 2016].
- Regione Autonoma della Sardegna (2006), Piano Paesaggistico Regionale. Relazione Generale Sezione III. Glossario, il documento è disponibile all'indirizzo:
http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20061002103820.zip [ultimo accesso: 15 February 2016].

Le competenze per il social housing: quali temi per l'urbanistica?

Elisabetta Capelli

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Architettura
Email: elisabetta.capelli@uniroma3.it
Tel: 333 6719916

Abstract

La riflessione sugli interventi di social housing finora realizzati in Italia sconta spesso il limite della natura secondaria delle fonti di cui si avvale, ovvero del loro ambivalente posizionamento tra registro descrittivo e registro programmatico, dovuto al coinvolgimento di attori privati nella loro realizzazione.

Per chi svolge ricerca su questo tipo di politiche è perciò concreto il rischio di aderire alle “parole d’ordine” adottate dai promotori del social housing – coesione sociale, inclusione, mixité, ecc. –, perdendone di vista le effettive implicazioni, e chiama in causa le capacità dell’urbanistica di orientare lo sviluppo di questo settore.

La letteratura ha dato conto esemplarmente della riconfigurazione delle politiche sociali in chiave di contrattualizzazione già a partire dagli anni Ottanta. Con il social housing questo fenomeno si è definitivamente esteso anche alle politiche per la casa e tuttavia è ancora debole l’attenzione su cosa ciò comporti.

Se infatti il fenomeno della contrattualizzazione costituisce un orientamento generale delle politiche, che la letteratura affronta nelle sue implicazioni sistemiche, sul versante pratico, proprio attraverso una varietà di dispositivi contrattuali, come protocolli d’intesa, convenzioni, contratti di consulenza, appalti, esso si esprime nella ripartizione di ruoli e competenze. La riflessione sulle competenze necessarie al social housing per il conseguimento degli obiettivi programmatici che ne legittimano la qualifica di politica pubblica si profila come un tema strategico, cui è importante che l’urbanistica fornisca il proprio contributo.

Parole chiave: Social housing, urban policies, welfare.

1 | Da politica per la casa a politica per l’abitare. Dimensione programmatica del social housing

Tra le affermazioni che più ricorrentemente vengono associate al social housing in Italia, per come si è sviluppato negli ultimi dieci anni, vi è l’istanza del passaggio da “politiche per la casa” a “politiche per l’abitare”. Una delle prime pubblicazioni a menzionarlo, il volume patrocinato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il titolo *Dieci anni di governo delle complessità territoriali*, per voce di Francesco Karrer lo argomentava alla luce della pluralità di ruoli che il social housing si candidava a ricoprire rispetto alle politiche della città (2006: pp. 140-143).

Anche la letteratura che si è interessata al social housing negli anni successivi ha invariabilmente adottato il richiamo all’*abitare* come cifra distintiva di questo tipo di edilizia, declinandolo fondamentalmente a livello di qualità architettonica, espressa nella ricerca di soluzioni tipologiche innovative per capacità di adattamento alle esigenze degli abitanti e di tecniche costruttive ecologicamente avanzate, e a livello di qualità urbana, ovvero di integrazione nel contesto e di dotazione di servizi.

Entro questo orizzonte si è attribuita al social housing “una diversa cultura dell’abitare” (Galdini 2012), o anche la valenza di “nuovo paradigma dell’abitare” (Delera 2009) e di “nuovi modelli per l’abitare”

(Turchini, Grecchi 2006). In definitiva, al social housing sono state ascritte le connotazioni positive che si è ritenuto potessero discendere dall'urbanistica dei programmi complessi e dal ripensamento delle politiche abitative in ottica integrata tra valenza sociale e rigenerazione urbana: dunque non più solo come risposta a un problema quantitativo di alloggi per persone che ne abbiano bisogno, bensì come tema qualitativo di case intese come servizio, a partire dal quale attivare processi virtuosi di inclusione sociale e coesione territoriale.

Se a livello programmatico, dunque, il social housing si pone come superamento dell'edilizia popolare del passato e come catalizzatore dei concetti chiave – quali appunto “inclusione”, “coesione”, “attivazione” – raccomandati dall'Unione Europea alle politiche degli Stati membri, a livello analitico la riflessione sugli interventi di social housing ad oggi realizzati in Italia sconta spesso il limite della natura secondaria delle fonti di cui si avvale, dovuto al loro posizionamento ambivalente tra registro descrittivo e registro promozionale, del resto inevitabilmente connesso al protagonismo di attori privati nella loro realizzazione. Per chi fa ricerca su questo tipo di politiche, il rischio di aderire alla valutazione dei progetti di social housing veicolata dai promotori stessi è consistente, e chiama in causa la capacità dell'urbanistica di orientare lo sviluppo del settore. Certamente il limitato numero di interventi di social housing in Italia e il loro recente avviamento determinano l'impossibilità di rilevarne significative ricadute sui contesti urbani e sulla vita degli abitanti. Tuttavia, rinunciare ad osservare quanto sta avvenendo nel settore del social housing attendendo di poterne giudicare le implicazioni una volta stabilizzati gli esiti sarebbe poco lungimirante. Non va infatti dimenticato che anche all'origine di importanti interventi di edilizia residenziale pubblica poi diventati icona di degrado, vi era stata un'intenzione di innovatività, per quanto stretta da un'urgenza anzitutto quantitativa di abitazioni.

2 | Oltre le rappresentazioni promozionali: alcuni temi di pertinenza degli studi urbani

Se si leggono le descrizioni degli interventi di social housing stilate dai rispettivi progettisti, emerge immediatamente come la traduzione in prassi degli intenti programmatici su cui si fonda il social housing richiami anzitutto la questione, certamente non semplice, del rapporto tra spazi e persone.

Alcuni esempi: “La struttura a corte e l'accesso agli appartamenti tramite ballatoio garantiscono la privacy dei singoli alloggi in una dimensione di raccordo strutturale che facilita la relazione tra gli abitanti” (<http://www.casaintegra.org>). Oppure: “Lo spazio interno comune delle corti è stato assunto come garanzia di socialità e di rimando alle tradizioni storiche locali che favoriscono lo sviluppo del senso di appartenenza anche emotivo a un luogo e alla sua storia” (Garbin 2015, p. 104). O ancora: “Gli affacci degli edifici residenziali (in particolare il ballatoio e gli spazi condominiali pensati come spazi di relazione) rendono lo spazio aperto un luogo sorvegliato e, quindi, più sicuro” (Aprile 2013, p. 28).

Nella pratica, chi si sia mai occupato di animazione di comunità sa bene che le relazioni tra persone non rispondono affatto deterministicamente alla configurazione degli spazi; d'altra parte, chi abbia esperienza di qualunque condominio sa come proprio intorno agli spazi comuni si generino le più acute conflittualità; nondimeno, chi abbia visitato alcuni dei complessi di edilizia residenziale pubblica, assunti come termine di paragone negativo dagli attori di questa nuova edilizia sociale, è consapevole di quanto proprio le corti interne e i ballatoi, ovvero gli spazi che non sono né totalmente privati, né totalmente pubblici, siano divenuti catalizzatori di degrado, quando non di criminalità.

Ecco dunque profilarsi uno spazio di riflessione per la letteratura urbanistica sul social housing, che pure finora è stato solo tangenzialmente esplorato.

Altro tema connesso, che rientra ugualmente nel repertorio programmatico del social housing, è quello della cosiddetta *mixité* sociale: se il fallimento dei già evocati interventi di edilizia residenziale pubblica è in ascrivibile alla concentrazione di persone in condizioni di disagio, fosse socio-economico, fisico o psichico, l'edilizia sociale privata vi oppone il criterio della differenziazione degli abitanti, stabilendo specifiche quote di assegnatari per ciascun *target*: giovani single, giovani coppie, disabili, famiglie con bambini, anziani, ecc. Eppure, così come la presenza di spazi comuni non può essere considerata ‘garanzia’ – come pure viene detto – di socializzazione, allo stesso modo la varietà sociale, anagrafica, economica e d'origine degli abitanti non costituisce in sé condizione di maggiore collaborazione, come invece la pubblicistica sugli interventi di social housing assume, immaginando che gli anziani prestino il proprio tempo per la cura o l'accompagnamento a scuole dei bambini dei vicini di casa, o che la coppia in età da lavoro sia disponibile a fare la spesa o piccoli servizi a vantaggio di anziani soli.

E nonostante la problematicità dell'adozione del *mix sociale* tra gli strumenti delle politiche sia stata ampiamente argomentata (Bricocoli, Cucca 2012), resta il fatto che a questo dispositivo viene

implicitamente affidata la riuscita sul lungo termine del social housing. Se infatti a la gran parte di questi interventi è resa possibile da fondi immobiliari e dalla negoziazione tra le società di gestione del risparmio degli investitori e le amministrazioni comunali, poiché questi fondi hanno una durata limitata a venti o venticinque anni, è bene che, per quanto non cogente, la riflessione urbanistica si ponga il problema di cosa ne sarà di queste parti di città tra venti o venticinque anni.

3 | Apprendere dai processi: dietro le quinte di un progetto di Social Housing

Una delle ragioni per cui la letteratura accademica – a differenza di quella professionale – si è mostrata attendista di fronte al social housing risiede certamente nella lentezza con cui i progetti stessi hanno mostrato di concretizzarsi.

L'origine del social housing legato ai fondi immobiliari si colloca in Lombardia, a Milano, per iniziativa della Fondazione Cariplo che nel 2004 commissionò al Politecnico di Milano uno studio di fattibilità con l'obiettivo di definire i contorni del nuovo impegno che aveva deciso di intraprendere in campo immobiliare. Entro questo quadro fu decisa la costituzione di una fondazione specializzata, Fondazione Housing Sociale, e la ricerca di investitori con cui istituire quello che sarebbe diventato il primo fondo immobiliare esclusivamente dedicato all'edilizia privata sociale, con il nome di Fondo Abitare Sociale 1.

Era il 2007. Nel frattempo, a dicembre 2005, Fondazione Cariplo, Fondazione Housing Sociale e Comune di Milano avevano stato firmato il "Protocollo d'Intesa per il Coordinamento e lo Sviluppo delle attività finalizzate a sperimentare la realizzazione di interventi di edilizia sociale da destinarsi all'affitto attraverso un fondo immobiliare etico" che di fatto sanciva un processo di contrattualizzazione delle politiche, già da tempo affrontato dalla letteratura accademica in riferimento alle politiche sociali¹, e più recentemente urbane, ma inedito nelle politiche abitative.

L'antefatto era stata l'individuazione da parte del Comune di Milano, alcuni mesi prima, di 46 aree di sua proprietà, originariamente destinate a standard urbanistico, su cui localizzare interventi di edilizia residenziale pubblica o a canone moderato con assegnazione in diritto di superficie a operatori individuati con procedura di evidenza pubblica (Delibera del 16.05.2005, n.26). Proprio in riferimento ad alcune tra quelle aree – nello specifico, le aree PRERP² di Figino, via Ferrari e via Cenni – e sulla base dell'attività svolta da un gruppo di lavoro costituito nel luglio dello stesso anno da rappresentanti di Fondazione Cariplo, Fondazione Housing Sociale e Comune di Milano, questi stessi tre soggetti si proponevano, firmando il protocollo, di giungere alla definizione di un Piano di attività integrate finalizzato alla realizzazione di insediamenti di edilizia residenziale sociale attraverso le finanza etica e le risorse sociali e gestionali del settore non profit.

La delibera di giunta comunale confermando l'impegno dell'amministrazione di Milano a sviluppare interventi di social housing in partenariato con Fondazione Cariplo e Fondazione Housing Sociale sarebbe stata approvata quasi un anno dopo (n. 2675 del 23 novembre 2006). Ancora un anno dopo, il 23 novembre 2007, Fondazione Cariplo, Fondazione Housing Sociale e Polaris Sgr indirizzavano una lettera al sindaco di Milano e agli assessori allo Sviluppo e Territorio, alla Casa e alle Politiche Sociali, in cui si sottolineava il raggiungimento di un primo risultato nella ricerca di "soluzioni innovative al problema abitativo e sociale a Milano": da un lato, la predisposizione di un "Documento Preliminare alla Progettazione" degli insediamenti; dall'altro l'inaugurazione dello strumento finanziario del Fondo immobiliare etico dedicato all'edilizia sociale.

Erano state così predisposte le condizioni per la realizzazione, fra gli altri, di un intervento emblematico del social housing in Italia, collocato a Milano, quartiere San Siro, e denominato "Cenni di cambiamento", che avrebbe visto la propria inaugurazione, con l'ingresso degli abitanti, non prima del novembre 2013. Aveva inciso sui tempi non tanto l'avviamento e la conclusione del cantiere, quanto il perfezionamento del contenuto sociale del progetto, la definizione di un "profilo di comunità", la selezione degli abitanti, l'individuazione di realtà del terzo settore cui affittare locali, le attività preliminari di cosiddetta "gestione sociale" da parte di Fondazione Housing Sociale stessa, e della cooperativa di abitanti, DarCasa, cui questa funzione sarebbe stata affidata in autonomia una volta superata la fase di *start up* dell'intervento.

¹ Si fa riferimento, tra altri, ai lavori di Ota De Leonardis, Costanzo Ranci, Lavinia Bifulco, Tommaso Vitale, Raffaele Monteleone, Laura Centemeri per le politiche sociali; a Paolo Urbani per le politiche urbane, così come a Massimo Bricocoli e Matteo Bolocan Goldstein. Un testo che ha riunito i due versanti della riflessione come esito di un programma di ricerca finanziato dal MIUR è: Cecchi C., Curti F., De Leonardis O., Karrer F., Moraci F., Ricci R. (a cura di), *Il management dei servizi urbani tra piano e contratto*, Roma, Officina Edizioni, 2008.

² PRERP in quanto facenti parte del Programma Regionale di Edilizia Residenziale Pubblica.

Se è vero, come esplicitato da alcuni operatori del settore, che “gli investitori considerano il settore ad alto rischio ed è probabile che questa percezione permarrà fino a che non vi siano sufficienti storie di successo” (Anci Lombardia, Fondazione Housing Sociale 2007, p. 6), le variabili di attenuazione del rischio individuate riguardano in buon parte i rapporti con le amministrazioni locali e il livello della progettualità sociale in termini di pianificazione e realizzazione dei servizi, rafforzamento della comunità, partecipazione: riguardano dunque ambiti di riflessione degli studi urbani e di esercizio dell’urbanistica. In questo senso, una terza via tra la letteratura sul social housing che tende ad aderire agli obiettivi programmatici del settore e la scelta di differire lo studio di queste politiche a quando i loro esiti saranno più consolidati e quindi rilevabili sul campo sta nell’osservazione dei processi, assumendo proprio lo scarto tra le rappresentazioni promozionali e la concreta esperienza degli operatori che ne perseguono il raggiungimento come oggetto di studio.

4 | Social Housing: una questione di competenze

Se si riflette sullo sviluppo del social housing in termini di competenze, due fattori risultano cruciali: da un lato, la capacità di integrazione e coordinamento tra i molteplici attori coinvolti in un progetto; dall’altro, la capacità degli interventi di innescare ricadute positive a livello territoriale, avvalendosi delle realtà del terzo settore esistenti e potenziandone i margini di collaborazione.

Non a caso il tema delle competenze è al centro del Protocollo d’intesa tra Comune di Milano, Fondazione Cariplo e Fondazione Housing Sociale che, come accennato sopra, segna l’origine del social housing basato sui fondi immobiliari. Precisamente, i componenti del “gruppo di lavoro integrato” cui era stata affidata la predisposizione dei primi interventi avrebbero dovuto “garantire l’integrazione e il raccordo delle specifiche competenze degli Enti di appartenenza”, individuando “consulenti esterni di elevata specializzazione” cui affidare “l’approfondimento di tematiche di particolare complessità” (art. 3).

I contenuti di tale “integrazione” erano definiti in termini di (art. 4):

- Sviluppo della progettazione urbanistica, edilizia e sociale, sulla base dell’analisi del contesto urbano e degli ambiti territoriali di intervento, finalizzata a promuovere forme di integrazione dei soggetti destinatari della casa sociale, considerando la progettazione stessa come occasione per lavorare sui bisogni dei futuri assegnatari degli alloggi e sulle risorse loro offerte dal contesto e ponendo particolare attenzione all’approfondimento delle condizioni e dei fattori che garantiscono la qualità sociale degli interventi;
- Sviluppo dei progetti architettonici, tenendo in particolare considerazione le problematiche più ricorrenti nell’alloggio sociale, quali, ad esempio, il risparmio energetico, la flessibilità tipologica e funzionale, il contenimento dei costi di manutenzione, l’articolazione degli spazi;
- Realizzazione di interventi da destinare interamente alla locazione con diversificazione dei canoni in relazione ai bisogni emergenti nel territorio;
- Sviluppo e applicazione di modelli sperimentali e innovativi di “abitare sociale” che promuovano la gestione sociale degli alloggi operata da soggetti non profit, con il sostegno della finanza privata etica, e che favoriscano i processi di integrazione fra i residenti e tra questi e la città, ponendo particolare attenzione ai servizi di supporto alle residenze sociali, senza trascurare una riflessione critica e costruttiva sulle nuove modalità per affrontare efficacemente le problematiche dell’assegnazione degli alloggi.

L’istanza dell’integrazione tra dimensione sociale e spaziale della riqualificazione che ha connotato l’urbanistica dei programmi complessi a partire dagli anni Novanta, con il social housing trova un nuovo campo di sperimentazione. Ogni traiettoria delineata dal protocollo d’intesa, infatti, chiama in causa la capacità dell’urbanistica – e della progettazione architettonica – di reinterpretare la propria agenda di ricerca in chiave di interdisciplinarietà, per orientare lo sviluppo del social housing verso obiettivi realistici e sostenibili a lungo termine.

Riferimenti bibliografici

Anci Lombardia, Fondazione Housing Sociale 2007, “Housing sociale, un nuovo strumento per realizzare interventi di edilizia sociale”, Atti di convegno, Milano, 27 novembre 2007, consultabili in: http://www.newscomuni.it/risorsecomuni2007/moduli/atti_convegno/Housing%20sociale.pdf

Aprile M. (2013), *Housing Sociale*, Roma, EdilStampa.

Delera A. 2009, *Ripensare l’abitare. Politiche, progetti e tecnologie verso l’housing sociale*, Milano, Hoepli.

Galdini R. (2012), *L’abitare difficile. La casa in Italia tra desideri e risorse*, Napoli, Liguori Editore.

Garbin E. (2015), “Milano Figino, il borgo sostenibile”, *UrbanisticaTre*, anno 3, n. 6.

- Ricci M., Castagnara Codeluppi M., Forgione L., Salza A., Versino D. (a cura di, 2006), Dieci anni di governo delle complessità territoriali, Alea Scarl, Cividale del Friuli.
- Tosi A. 2008, “Le case dei poveri: ricominciare ad annodare i fili”, in Bonomi A., *La nuda vita*, Milano, Electa, pp. 151-162.
- Turchini G., Grecchi M. (2006), *Nuovi modelli per l'abitare. L'evoluzione dell'edilizia residenziale di fronte alle nuove esigenze*, Milano, Il Sole24Ore.

La densificazione degli ensemble periurbani di edilizia residenziale pubblica nel territorio pugliese

Alessandro Cariello

Politecnico di Bari

Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura

Email: alessandrofrancesco.cariello@poliba.it

Francesco Selicato

Politecnico di Bari

Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura

Email: f.selicato@poliba.it

Abstract

La compattezza della morfologia insediativa urbana offre un modello virtuoso di impiego delle risorse urbane e territoriali, una caratteristica che persiste in alcune aree del territorio italiano nonostante le espansioni recenti dalla città contemporanea. La densificazione del paesaggio urbano di frangia è una strategia di rigenerazione che può rivelarsi coerente con le politiche di contenimento del consumo di suolo ed efficace nel potenziamento della mixité funzionale, deficitaria nei contesti periurbani e periferici. In tali contesti, gli *ensemble* di edilizia residenziale pubblica offrono un'occasione potenzialmente rilevante per esplorare la costruzione di un atlante di strategie per la densificazione, declinata secondo la dimensione abitativa, edilizia, funzionale e dei flussi. La persistenza di un modello urbano compatto su tutto il territorio pugliese e la rilevante consistenza del patrimonio di edilizia residenziale pubblica presente nella regione consente di effettuare una ricognizione e strutturare una prima tassonomia interpretativa dei casi studio, seguita da un approfondimento sulla matrice di strategie per la densificazione.

Parole chiave: habitability, social housing, urban regeneration.

1 | Premessa

La città compatta era storicamente il luogo della complessità, dove la presenza di diverse attività e funzioni diventava di fatto possibile e dove le differenti utilità e le molteplici occasioni di lavoro si sovrapponevano e si mescolavano (Salzano, 2000). Mescolanza e sovrapposizione di funzioni contribuivano così ad assegnare specifiche connotazioni ai luoghi urbani della città compatta, rendendola tanto complessa da poterla vedere, secondo Lynch (1960), solo dal «di dentro» e per pezzi, «in sequenze complesse, su lunghi periodi di tempo e in rapporto a molte associazioni personali» (Andriello, 1997).

Fra le molteplici ragioni che hanno contribuito alla dispersione delle forme insediative, avviatasi a partire dal secondo dopoguerra, vi è certamente l'artificiosa semplificazione della città in zone caratterizzate da specificità funzionali: l'abitazione, la produzione, la direzionalità, il commercio, la ricreazione, il divertimento; non da meno hanno contribuito a questa segmentazione di funzioni i luoghi e i modelli insediativi della residenza pubblica. Tutto ciò si è tradotto in una progressiva perdita di qualità urbana,

perdita che può essere contrastata solo alimentando una nuova tensione progettuale tesa al perseguimento di obiettivi di qualità dello spazio insediativo e di sostenibilità ambientale.

In tale contesto le strategie praticate nell'ampia e complessa sperimentazione fin qui condotta - anche su scala internazionale - nei processi di rigenerazione urbana si sono tradotte: nella individuazione di modalità secondo cui assicurare e/o promuovere il mix funzionale del tessuto urbano; nella ricerca quindi di forme insediative caratterizzate da valori elevati della densità edilizia (Reale, 2008); nel tentativo di ricostituire un senso di comunità e di appartenenza ai luoghi (Magnaghi, 2000a; 2000b); oppure infine nella riorganizzazione del sistema delle infrastrutture finalizzata a favorire l'uso preferenziale del trasporto pubblico per gli spostamenti, riservando in tal modo spazi e corridoi per la mobilità ciclopedonale (Selicato, Rotondo, 2009). Tutto ciò va praticato nella consapevolezza, comunque, che le rigenerazioni urbane sono operazioni lunghe e complesse; esse richiedono risorse finanziarie, risorse umane (intelligenze), saperi integrati e transdisciplinari, creatività, metodi incrementali (piccoli passi) come anche interventi esemplari, visioni di dettaglio e visioni di insieme, organizzazioni e strumentazioni specifiche (agenzie tecniche comunali con sportelli informativi e di ausilio ai cittadini e agli investitori, sistemi informativi e attività di monitoraggio), soluzioni coerenti con i caratteri e le identità locali (Selicato, Rotondo, Torre, 2012; Selicato, 2014). Il problema della rigenerazione di parti di città non può essere affrontato, inoltre, unicamente dall'attore pubblico o privato, per la rilevanza in genere dell'impegno necessario: di qui l'affermarsi in definitiva di un metodo di intervento partenariale, pubblico-privato, in cui ognuno «faccia la propria parte» (Selicato, 2014).

2 | La densificazione come strategia di rigenerazione della città contemporanea

Nel quadro di maggiore complessità, tracciato in premessa, il presente contributo intende esplorare le potenzialità dei modelli di rigenerazione che abbiano come strategia principale la densificazione fisica e funzionale, in contesti urbani dove la praticabilità di tale principio risulta più accessibile per fattibilità progettuale e procedurale.

La densità consente di poter strutturare il tessuto insediativo in relazione all'uso e alla gestione dello spazio, interponendo distanze per allontanare o avvicinare le persone che se ne servono nelle interazioni quotidiane. Densità di incontro, di attività e funzioni urbane sono, in particolare, aspetti qualificanti della struttura urbana, che dipendono fortemente dalla densità insediativa. La densità di incontro tra persone rappresenta ancora oggi un requisito irrinunciabile dello spazio urbano e la qualità di una città è tanto maggiore quanto più intense sono le relazioni sociali (Selicato, Rotondo, 2009). Densità insediative non troppo basse e preferibilmente medio-alte favoriscono indubbiamente la frequenza delle relazioni sociali. Esse accrescono anche la possibilità di incontri non programmati, tanto da poter affermare che «nella vita di ogni giorno la distanza tra prevedibilità e caso è determinata dallo specifico carattere della densità e rappresenta un parametro di misura chiave della qualità urbana» (Sorkin, 2003). La stessa Jacobs individua le ragioni più significative di vitalità economica e socio-culturale degli insediamenti umani proprio nell'intreccio di relazioni sociali che caratterizza da sempre la città (Jacobs, 1961). L'alta densità preserva al tempo stesso quel diritto all'anonimato che il cittadino di una grande città può esercitare, al contrario di chi risiede in un piccolo centro urbano, costretto a coltivare rapporti di vicinato e quindi limitato nella sua libertà individuale (Reale, 2008). La densità di attività e la quantità e varietà di funzioni urbane sono esse stesse dipendenti dalla densità insediativa e, nuovamente, la qualità urbana è tanto maggiore quanto più ampia è la gamma di opportunità funzionali che lo spazio insediativo è in grado di offrire (Selicato, Rotondo, 2009). La mixité funzionale, pertanto, è un requisito che si riscontra più facilmente, ancora una volta, negli insediamenti ad alta o media densità.

Quanto alle ragioni che spingono a indagare gli *ensemble* di edilizia residenziale pubblica (ERP), queste risiedono soprattutto nell'opportunità di cogliere alcuni fattori essenziali in relazione alla concreta possibilità di innescare processi di rigenerazione. Gli *ensemble* di ERP infatti si caratterizzano per: il regime unitario della proprietà immobiliare, riferibile globalmente e quasi sempre ad un'unica entità, le agenzie regionali destinate all'*housing* sociale (che ereditano i patrimoni degli ex Istituti Autonomi per le Case Popolari); il numero relativamente ridotto degli attori implicati nel processo di trasformazione, soprattutto quando la densificazione è destinata ad *housing* sociale aggiuntivo o a servizi di prossimità, ancora pubblici; la sufficiente autonomia insediativa che nel maggior numero dei casi caratterizza gli interventi di ERP. In altri termini, la rigenerazione di parti di città costituite da *ensemble* di ERP può essere portata a compimento più facilmente di quanto normalmente accada in altri ambiti di intervento. Qui viene meno infatti la

complessa concertazione pubblico-privato, per il coinvolgimento effettivo - pressoché unicamente - degli attori pubblici.

3 | Il ruolo del paesaggio intermedio pugliese

La rilevanza della sperimentazione costruita sull'ipotesi di densificazione negli *ensemble* di ERP in territorio pugliese – in relazione al più ampio panorama italiano – deriva da due elementi fondamentali: le modalità insediative ricorrenti dei centri urbani in area mediterranea e in Puglia; il ruolo assunto dai quartieri di ERP nei paesaggi di frangia tra la città e la campagna.

La figura dominante del paesaggio urbano del Sud Italia, e più generalmente, nel bacino del Mediterraneo, è la prevalenza – e la persistenza – di città e villaggi immersi in una campagna molto estesa e pressoché libera da ogni forma di insediamento (Savino, 2012). La netta distinzione tra il territorio rurale e lo spazio abitato è legata alla diffusione delle *'agro-towns'*, nuclei urbani di dimensioni medio-grandi, la cui economia era legata, in passato, prevalentemente all'agricoltura (Curtis, 2013). Il modello insediativo di città compatta è tornato, nell'ultimo trentennio, a essere paradigmatico (CPRE, 2006) in virtù del ri-orientamento delle agende locali verso uno sviluppo più sostenibile in termini di risorse territoriali. Questo prototipo insediativo presenta infatti un sostanziale equilibrio tra dominio antropico ed ecosistema naturale, in termini di consumo di suolo rurale, alterazione dell'ambiente naturale, dissipazione di capitali economici e sociali (Duany, Speck, Lydon, 2009).

Nonostante il consistente sviluppo edilizio dell'ultimo quarantennio, la Puglia ha parzialmente conservato, in ampie aree del territorio regionale, questo rapporto antinomico – ma imprescindibile – tra spazio rurale e spazio urbano¹, tale da identificare la compattezza come uno dei valori preminenti del patrimonio², e pertanto fulcro delle politiche di sviluppo sostenibile territoriale della regione³.

Il “Patto città-campagna”⁴, uno dei cinque progetti territoriali che compongono lo scenario strategico del Paesaggistico Territoriale Regionale della Puglia (PPTR) Puglia, è lo strumento che codifica un quadro normativo di indirizzo – oltre che disciplinare – focalizzato sui contesti sul paesaggio ‘intermedio’⁵. Rispetto ai tre scenari prefigurati dal Patto – di espansione delle risorse rurali, di indifferenza tra queste e quelle urbane, e di espansione delle ultime – si intende esplorare ipotesi comprese nel secondo e terzo scenario enunciato, provando a compiere uno spostamento tassonomico e concettuale, che pone come alternativa l'integrazione all'indifferenza tra campagna e insediamento, e il completamento delle frange urbane alternativa alla loro espansione.

4 | Ruoli, geografie e forme della città pubblica periurbana in Puglia

Gli *ensemble* di ERP pugliesi presi in esame nel campionamento sono circa 150 e appartengono ai cinque capoluoghi e ai comuni più abitati su scala provinciale (Fig. 1 e 2). Su scala urbana, si sono analizzati gli *ensemble* ricadenti nei contesti urbani in via di consolidamento, periferici e marginali, o nei contesti rurali⁶, essendo essi più suscettibili di potenziali interventi di densificazione.

La metodologia adottata per la definizione di strategie di densificazione del paesaggio intermedio prevede, in prima fase, la costruzione di un apparato tassonomico interpretativo che descriva i caratteri ricorrenti degli *ensemble* di ERP, e conseguentemente una seconda fase in cui definire un abaco di azioni coordinate alla codificazione interpretativa.

¹ Con le opportune differenze che distinguono le aree settentrionali che presentano prevalenza nel territorio di conurbazioni dalle dimensioni medio-grandi, e le aree meridionali con numerosi centri urbani, sempre dal carattere compatto, ma dalle dimensioni contenute e disposti a distanza ravvicinata.

² Cfr. Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Puglia.

³ Cfr. Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG) Puglia L.R. 20/2001 (art. 4, primo comma); L. R. n. 21/2008 “Norme per la rigenerazione urbana”; Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie (PIRP) in attuazione della L. R. n. 20/2005.

⁴ Cfr. PPTR Puglia. “Linee guida per il patto città campagna: riqualificazione delle periferie e delle aree agricole periurbane” http://paesaggio.regione.puglia.it/images/stories/MATERIALE_PROPOSTA_ADOZIONE_PPTR/4_lo_scenario_strategico/4.4_Linee_guida_regionali/4.4.3_linee%20guida%20per%20il%20patto%20citt%20campagna_parte1.pdf.

⁵ Tale definizione viene ripresa da Rowe (1991) che individua i ‘paesaggi intermedi’ come porzioni di territorio centrali, strette tra la campagna agricola e la città consolidata, ribaltando la prospettiva di osservazione dei nuclei urbani che dal centro sfumano verso il territorio rurale (Mininni, 2012).

⁶ Sono esclusi gli *ensemble* ricadenti nei contesti urbani storici o consolidati, meno suscettibili di interventi di densificazione. La tassonomia interpretativa dei contesti è in coerenza con: DRAG Puglia. Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Urbanistici Generali (PUG). Legge Regionale 27 luglio 2001, n. 20, art. 4, comma 3, lett. b e art. 5, comma 10 bis.

Nella prima fase, la classificazione degli *ensemble* di ERP è stata condotta integrando gli interventi pugliesi (Capurso, 2007; Martinelli, 2009) con quelli più rilevanti presenti nelle maggiori città italiane (Acocella, 1980; Costi, 2009; Di Biagi, 2001, 2002, 2008, 2009; Guccione, 2002, Pugliese, 2005; Infussi, 2011; Sciascia, 2012)⁷; in seguito i casi di studio sono stati ordinati per localizzazione rispetto al nucleo urbano, dimensione, configurazione insediativa e spaziale, tipologie edilizie e di spazi aperti, tutti misurati in un palinsesto storico di circa un secolo (Di Biagi, 2001, 2009; Infussi, 2011).

Se per la localizzazione si sono scelti i contesti urbani, periurbani e rurali sopra citati, riguardo il dimensionamento dell'*ensemble* e la sua consistenza in termini architettonici, sono stati enucleati: interventi di piccola dimensione, assimilabili ad un unico corpo edilizio di dimensioni variabili; più elementi ordinati secondo regole insediative ereditate dall'intorno o completamente autonome; comparti che possono raggiungere la dimensione di un quartiere con un proprio impianto, quasi sempre riconoscibile; veri e propri quartieri nei quali è possibile riconoscere comparti, non sempre di facile lettura soprattutto quando i tempi di realizzazione si protraggono per lunghi periodi, con impianti planimetrici distinti (Fig. 3).

La configurazione insediativa, invece, può essere scandita dalle regole di composizione/accostamento tra l'*ensemble* di ERP e i materiali urbani circostanti, osservando essenzialmente le relazioni di bordo e considerando l'insediamento in oggetto quale elemento unitario. In questo senso l'*ensemble* potrà definirsi: *infill* (riempimento) se ricompreso in una porzione di spazio delimitata dalla presenza del tessuto circostante, da aste infrastrutturali, idrografiche, emergenze ambientali o geomorfologiche, aree di rispetto o vincoli; *weld* (saldatura) se a cavallo tra due tessuti; *belt* (cintura) se è a corona della città preesistente; *strip* (elemento lineare) se si sviluppa lungo un'asta infrastrutturale, idrografica o un'emergenza ambientale; *add* (aggiunta) semplicemente accostato senza alcuna relazione ai materiali urbani limitrofi⁸ (Fig. 4).

Scendendo di scala, la configurazione spaziale interna dell'*ensemble* è leggibile attraverso il riconoscimento dei pattern insediativi del disegno di suolo e attraverso l'analisi delle tipologie edilizie residenziali. I pattern sono identificabili a partire dalle modalità di insediamento (a maglia o con un unico grande edificio megastrutturale), dalla regolarità della maglia (ortogonale o no) e dalla sua continuità (se le connessioni non subiscono frequenti interruzioni), dalla grana dell'edificato (se gli edifici individuati dai lotti sono elementi semplici o hanno una ulteriore complessità interna come un isolato) e dalla complessità che la maglia genera attraverso la gerarchizzazione delle connessioni (Di Biagi, 2009; Martinelli, 2009; Infussi, 2011) (Fig. 5).

La datazione degli interventi permette di riconoscere alcuni caratteri ricorrenti nelle diverse "stagioni" della città pubblica (Bruzze, 2011), che possono essere scandite da alcune leggi costitutive dell'*housing* italiano e pugliese⁹. Tra gli elementi caratterizzanti vi è: la localizzazione degli interventi, prima nel cuore dell'edificato e nel dopoguerra completamente fuori dalle città in quartieri autosufficienti, per poi ritornare ai margini urbani negli ultimi 40 anni; il disegno di suolo, organico in quasi tutta l'esperienza INA Casa e più razionale nei periodi successivi; la contestualizzazione degli interventi, principio che ha orientato la progettazione all'inizio dell'esperienza dell'*housing* italiano, e che nonostante i buoni propositi dal doppio settennio del dopoguerra viene definitivamente trascurato a partire dai Piani di Zona 167; la densità quasi sempre crescente in ordine temporale; le dotazioni di servizi e spazio pubblico progressivamente più carenti negli interventi recenti (Di Biagi, 2009).

5 | Strategie per la densificazione degli ensemble di ERP nel paesaggio intermedio

L'obiettivo predominante nella costruzione di un quadro di strategie per la densificazione del paesaggio intermedio è l'intensificazione dello spazio – soprattutto quello aperto – per superare la dimensione «sedata» (Koolhaas, 1995) della periferia dovuta ai caratteri ricorrenti di monofunzionalità e frammentazione/dilatazione dello spazio. In coerenza al *framework* del 'Patto Città-Campagna', con gli scenari di 'completamento' e 'integrazione' si intende perseguire la rigenerazione urbana attribuendo agli *ensemble* di ERP il ruolo di dispositivo di interfaccia tra il paesaggio rurale e quello insediato, con interventi

⁷ Le città analizzate sono Torino, Milano, Trieste, Roma, Napoli.

⁸ Le morfologie insediative degli *ensemble* di ERP sono state dedotte in comparazione alle modalità di insediamento di altri materiali urbani come in Boeri (1993), Font (2005), Cariello (2012)

⁹ La Legge Luzzatti del 1903, con l'istituzione degli IACP e l'incarico ai Comuni sulla realizzazione dell'ERP; l'intervallo '38-'49, con l'introduzione del Testo Unico sull'edilizia popolare ed economica; il doppio settennio INA CASA, dal '49 al '62; la stagione dei Piani di Zona introdotti dalla L. 167, 18 aprile 1962; quella dei piani di completamento e recupero introdotti dalla L. 457, 5 agosto 1978; il nuovo corso avviato nel '92, con l'introduzione dei Piani Integrati di Intervento e il passaggio delle competenze in materia ERP alle Regioni; infine la legislazione pugliese in materia di residenza pubblica con il bando PIRP del 2006 e la Legge Regionale 29 luglio 2008, n. 21 "Norme per la rigenerazione urbana".

che, nel primo scenario, introducono nuovi serbatoi abitativi e creino margini urbani compatti¹⁰ (Palazzo, 2006); oppure tendano verso il secondo scenario con margini porosi, attraverso l'intensificazione dello spazio aperto. In questo caso gli «spazi indecisi» (Clément, 2005) presenti nelle frequenti aree dell'incompiuto, hanno la potenzialità di accogliere attività destinate alla mobilità sostenibile, legate alla fruizione del paesaggio, alla tutela della biodiversità (rinaturalizzazione), o a scopi agricoli; lo spazio aperto ha, infine, le potenzialità per alloggiare, in una logica di multipolarità urbana che assegni un ruolo alla periferia (Palazzo, 2006), condensatori funzionali che risolvano in se – per funzione e morfologia architettonica – la costruzione di un luogo che appartenga contemporaneamente al paesaggio costruito e a quello naturale (Waldheim, 2006).

L'intensificazione del costruito e dello spazio aperto è misurabile attraverso la densità, definibile come un indice che misura le relazioni tra una determinata porzione di spazio e la quantità di entità in esso presenti, riferibili a densità abitativa, edilizia, di flussi e di usi (Gausa, 2001; MVRDV, 2006; Reale, 2008). Se riguardo la dimensione abitativa molto è stato prodotto soprattutto in risposta ai problemi del sovrappopolamento, in riferimento alla dimensione edilizia è possibile aggiungere alla misurazione delle quantità di alloggi o volumetriche espresse in un dato territorio, anche il FAR (Floor Area Ratio) (MVRDV, 1996) o Indice di Utilizzazione del Suolo (Gabellini, 2001) che misura il rapporto tra la quantità di superficie lorda di pavimento destinata ad un uso abitativo e la superficie del suolo edificabile o edificato. L'utilizzo dell'indice di densità misurato in termini di effettiva superficie disponibile per ciascun programma funzionale, consente inoltre un approfondimento sul grado di diversità ovvero di densità funzionale presente nei materiali urbani presi in esame. Se la tendenza alla riduzione del consumo di suolo porta verso l'impiego di modelli intensivi più che estensivi di sfruttamento del territorio, e quindi al progressivo sviluppo di un'edilizia alta, si pone all'attenzione anche il grado di *publicness* di queste tipologie edilizie, che possiedono una evidente limitazione nella disponibilità del piano "pubblico": il piano terra. La densità, misurata in termini di accessibilità pubblica ai diversi piani, consente di definire – e in parte promuovere – la possibilità di rendere permeabile a quote diverse la città con usi ibridi pubblico-privati (MVRDV, 1996).

L'intensificazione dello spazio periurbano è quindi un'operazione di regolazione della densità. Se tale regolazione è declinata nella dimensione edilizia, è possibile individuare due criteri rispetto ai quali determinare le azioni coordinate alle categorie usate in fase interpretativa.

Il primo criterio è il grado di intensificazione edilizia, che può misurarsi nell'aumento del volume edificato, mediante l'aggiunta di nuove funzioni; la razionalizzazione delle funzioni senza variazioni nella consistenza edilizia; la riduzione del volume edificato attraverso la sottrazione di parte degli spazi abitati e la loro annessione al sistema degli spazi aperti. Il secondo criterio è la scelta di operazioni elementari di intervento, endogene, di soglia ed esogene alle unità (abitative, edilizie, insediative, ecc.): riconfigurazione interna alle unità; trasformazione dell'interfaccia delle unità e quindi delle relazioni tra gli elementi al loro interno e quelli presenti all'esterno; alterazione del regime di relazioni tra unità differenti.

Proiettando questi due criteri sulle categorie dimensionali, sulla configurazione insediativa e spaziale, sulle tipologie e grana del costruito e dello spazio aperto, è possibile determinare alcune azioni alcune delle quali sono citate di seguente a titolo esemplificativo. L'aumento volumetrico alla scala abitativa del singolo alloggio può tradursi nell'annessione di spazi prima esterni alla casa (come terrazze); oppure alla scala dell'unità edilizia l'aggiunta di protesi ad un edificio destinate ai servizi comuni; alla scala della maglia, la saturazione di parte degli spazi interni ad un isolato; mentre alla dimensione del comparto edilizio l'inserimento di nuovi edifici o servizi di prossimità; alla scala dell'unità insediativa di quartiere, il completamento con nuovi comparti, ad esempio su aree libere intercluse. Esempi riguardo operazioni elementari di intervento possono essere, interventi endogeni: agli edifici con la redistribuzione degli spazi comuni, o per gli isolati la riconfigurazione degli spazi aperti interni; interventi di soglia sono la trasformazione dell'involucro esterno di un edificio, la ridefinizione degli accessi ad un isolato o il ridisegno delle connessioni tra il quartiere e le aree limitrofe; interventi esogeni sono la rifusione di più abitazioni, la saldatura di più edifici, la riconnessione degli spazi aperti in un comparto o la trasformazione della viabilità portante di un quartiere, che serve diversi comparti edilizi.

¹⁰ Cfr. "La campagna del Ristretto" e "Guida alla definizione delle componenti del Patto Città Campagna a scala locale" in "Linee guida per il patto città campagna: riqualificazione delle periferie e delle aree agricole periurbane".

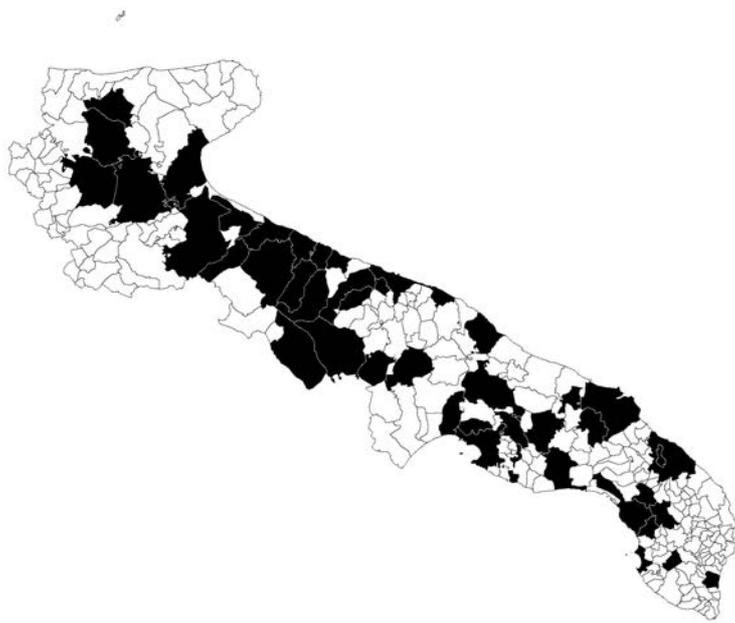


Figura 1 | La localizzazione degli ensemble di ERP nei comuni pugliesi.



Figura 2 | Il campionamento di alcuni degli ensemble di ERP periurbani pugliesi.

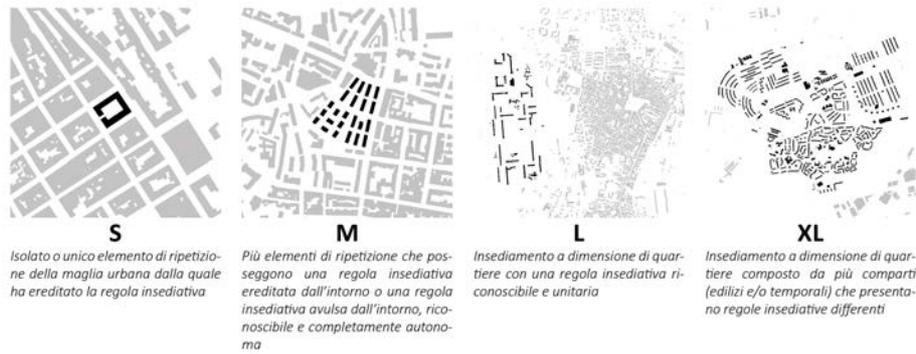


Figura 3 | Dimensionamento degli ensemble di ERP.

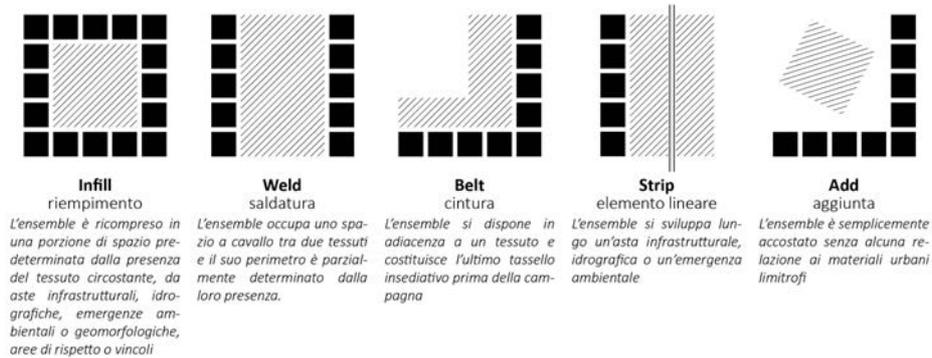


Figura 4 | Regole di composizione/accostamento.

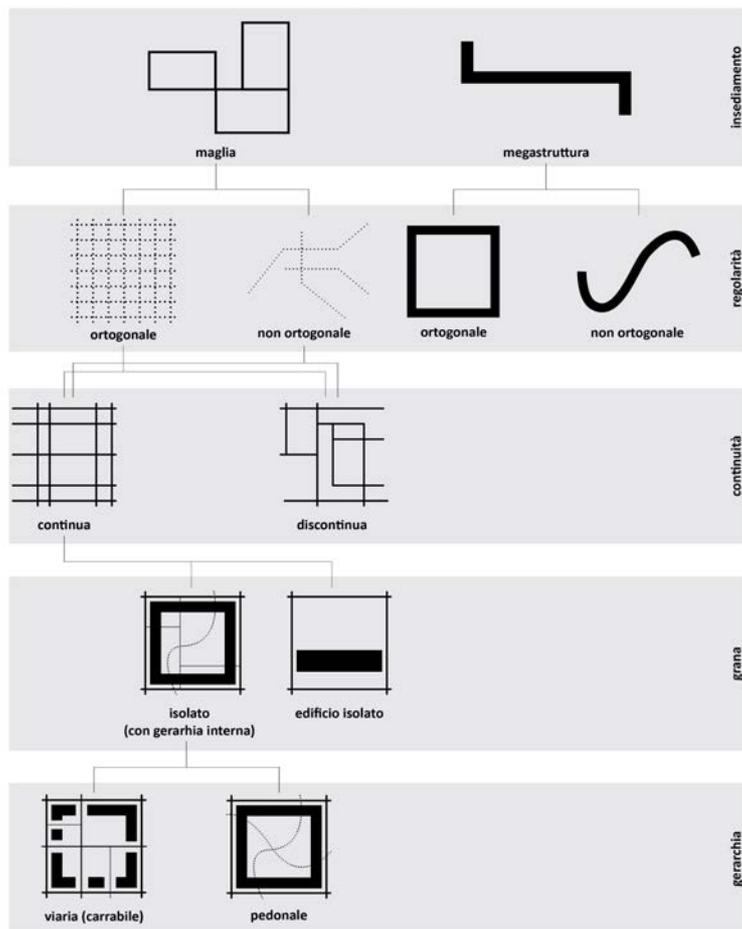


Figura 5 | Pattern insediativi.

Attribuzioni

Sono da attribuirsi a Francesco Selicato § 1 e 2, mentre la redazione di § 3, 4 e 5 è ad opera di Alessandro Cariello.

Riferimenti bibliografici

- Acocella, A. (1980) *L'edilizia residenziale pubblica in Italia dal 1945 ad oggi*. Padova, Cedam.
- Andriello V. (1997), *La forma dell'esperienza. Percorsi nella teoria urbanistica a partire da Kevin Lynch*, Franco Angeli, Milano.
- Boeri, S., et al. (1993) *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi ed immagini della regione milanese*. Milano, Abitare Segesta.
- Bruzzese A. (2011), "Le stagioni della città pubblica", in Infussi, F. (a cura di) *Dal recinto al territorio*, Milano, Bruno Mondadori.
- Cariello, A. (2012) *Conoscere i territori della postmodernità. Strumenti ibridi per la lettura del nuovo*. PhD Thesis. Dipartimento di Architettura ed Urbanistica - Politecnico di Bari.
- Capurso, L., et al., (a cura di, 2007) *Il centenario dello LACP di Bari tra passato e futuro*. Bari, Giuseppe Laterza.
- Clément, G., De Pieri, F. (2005) *Manifesto del Terzo paesaggio*. Macerata, Quodlibet.
- CPRE (2006), *Compact Sustainable Communities*. London, CPRE.
- Costi, D. (2009) *Casa pubblica e città: esperienze europee, ricerche e sperimentazioni progettuali*. Parma, Monte Università.
- Curtis D. (2013), "Is there an 'agro-town' model for Southern Italy? Exploring the diverse roots and development of the agro-town structure through a comparative case study in Apulia." in *Continuity and Change*, no. 28, vol. 3, Pag. 377–419.
- Di Biagi, P. (a cura di, 2001) *La grande ricostruzione: il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*. Roma, Donzelli.
- Di Biagi, P., et al. (2002) *Trieste '900: edilizia sociale, urbanistica, architettura : un secolo dalla fondazione dell'Ater*. Milano, Silvana.
- Di Biagi, P. (2008) *La città pubblica. Edilizia sociale e riqualificazione urbana a Torino*. Torino, Allemandi.
- Di Biagi, P., (a cura di, 2009) *Città Pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*. Milano, Bruno Mondadori.
- Duany, A., et al. (2009) *The Smart Growth Manual*. New York, Mcgraw-Hill.
- Font, A., et al. (2005) "I territori morfologici". in: Indovina, F. et al (Eds.) *L'esplosione della città*. Bologna, Editrice Compositori. Pag. 226-231.
- Gabellini, P. (2001) *Tecniche urbanistiche*. Roma, Carocci.
- Gausa, M., et al. (2001) *Diccionario metápolis de arquitectura avanzada*. Barcelona, Actar.
- Guccione, M., et al. (2002) *Guida ai quartieri romani INA Casa*. Roma, Gangemi.
- Infussi, F., (a cura di, 2011) *Dal recinto al territorio*. Milano, Bruno Mondadori.
- Koolhaas, R. (1995) "The generic City", in: Koolhaas, R., Mau, B. (Eds.) *S, M, L, XL*. Rotterdam, 010 Publishers. Pag. 25-59.
- Lynch K. (1960), *The Image of the City Form*, Mit Press and Harvard U.P., Cambridge. trad. it. (1964), *L'immagine della città*, Marsilio, Padova.
- Magnaghi A. (2000a), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A. (2000b), "Identità del territorio e statuto dei luoghi", in Cinà G. (a cura di), *Descrizione fondativi e statuto dei luoghi. Nuovi fondamenti per il piano comunale*, Alinea, Firenze.
- Martinelli, N. (2009) *Per un atlante della città pubblica di Bari*. Bari, Adda.
- Mininni, M. (2012) *Approssimazioni alla città*. Roma, Donzelli.
- MVRDV (2006) [1996] *FARMAX Excursions on Density*. Rotterdam, 010 publishers.
- MVRDV (2006) *KM3 Excursion on capacities*. Barcelona, Actar.
- Rowe P. G. (1991), *Making a middle landscape*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London England.
- Salzano E. (2000), "La città nel Terzo millennio", *Universo*, anno LXXX, n.5, <http://eddyburg.it/article/articleview>
- Savino M. (2012), "Dispersione a Sud del 40° parallelo", in: Agnoletto, M., Guerzoni, M. (a cura di), *La campagna necessaria*, Quodlibet, Macerata, pp. 44-50.
- Palazzo, D. (2006), "5+1 strategie per i margini urbani", in: Treu, M. C., Palazzo, D. (Eds.), *Margini. Descrizioni, strategie, progetti*, Firenze, Alinea, pp. 167-212.
- Pugliese, R. (2005) *La casa popolare in Lombardia, 1903-2003*, Unicopli.
- Reale L. (2008), *Densità, città, residenza. Tecniche di densificazione e strategie anti-sprawl*, Gangemi, Roma.

- Rowe, P. G. (1991), *Making a middle landscape*, Cambridge MA, MIT Press.
- Sciascia, A. (2012) *Palermo. Periferia e città contemporanea*. Palermo, Caracol.
- Selicato F., Rotondo F. (2009), *Progettazione Urbanistica. Teorie e Tecniche*, McGraw Hill, Milano.
- Selicato F., Rotondo F., Torre C. (a cura di, 2012), *Percorsi di rigenerazione urbana e territoriale*, Adda Editore, Bari.
- Selicato F., (2014), "Processi di rigenerazione urbana e territoriale in Puglia", in Lenoci S., Faraone C. (eds), *Territori della rigenerazione tra Europa e Italia*, Grafiche Turato, Rubano (PD), pp. 69-79
- Sorkin M. (2003), "Pensieri sulla densità", *Lotus*, n.117, pp. 4-10.
- Waldheim, C. (2006) *The Landscape Urbanism Reader*. New York, Princeton Architectural Press.

Troppo tardi. Troppo presto? **Due esperienze di housing sociale a Milano**

Ludovico Centis

Università IUAV di Venezia
Dipartimento di Culture del progetto
Email: ludovico.centis@gmail.com

Abstract

Due cantieri di *housing* sociale recentemente completati a Milano, quello di via Cenni e quello di via Fratelli Zoia, sono interessanti e riusciti esempi di messa in pratica di nuovi modelli inclusivi di pianificazione urbana. Gli attori teorizzati e prefigurati nei testi di urbanistica e negli studi di management hanno assunto qui precise identità giuridiche ed organizzative, rispondendo ad opportunità fornite dalla pubblica amministrazione e declinando secondo un'efficace logica operativa e gestionale quell'ampio e complesso tema che è l'*housing* sociale. Fra i due settori dell'edilizia residenziale pubblica e dell'edilizia libera a condizioni di mercato, trova sempre maggiore interesse una terza condizione di offerta abitativa, finanziabile anche con investimenti privati a rendimenti etici. Mentre per molte delle competenze richieste per lo sviluppo di un'operazione immobiliare si possono trovare sul mercato in modo relativamente semplice le necessarie professionalità, la delicata fase di gestione e coordinamento richiede figure più rare. Le due esperienze milanesi descritte sono rilevanti in quanto inconsuete nel panorama italiano, ed ispirate ad un modello di gestione, quello olandese, dove si trova il maggiore patrimonio immobiliare di *housing* sociale europeo. I due casi di via Cenni e via Zoia sono descritti fornendo un quadro dettagliato degli attori che hanno promosso gli interventi –rispettivamente la Fondazione Housing Sociale, e le cooperativa di abitanti Solidarnosc e la cooperativa edificatrice Ferruccio Degradi– le loro caratteristiche legali e capacità gestionali, ed i loro obiettivi.

Parole chiave: urban policies, social housing, inclusive processes.

Troppo tardi

Nelle città si scontrano interessi discordanti e concorrono forti spinte verso il cambiamento, con diversi gradi di urgenza e complessità. Seppur con fasi alterne, in cui il problema è stato percepito con più o meno intensità, fin dal dopoguerra la questione delle abitazioni, il diritto e l'accesso alla casa, sono al centro del dibattito economico e politico nel panorama italiano (Secchi, 1984). Negli ultimi anni le difficoltà sono cresciute, e siamo di nuovo di fronte ad un forte disagio abitativo, in particolare per chi non è proprietario di un'abitazione, acuito da un forte differenziale di crescita tra le disponibilità delle famiglie e l'incremento dei canoni di locazione di mercato nelle aree urbane. Lo Stato italiano, attraverso il tradizionale canale dell'edilizia abitativa sociale sovvenzionata, dispone di armi spuntate: per farsi un'idea, 34.000 abitazioni costruite nel 1984, solo 1.900 nel 2004. Sono quindi diventate indispensabili nuove pratiche e strategie di gestione e trasformazione delle aree, che sostituiscano o integrino i modelli di pianificazione urbana del secolo scorso. Questo per permettere e facilitare a diversi livelli l'inclusione di un numero sempre maggiore di attori ed incentivare accordi tra le parti, in alternativa ad una ormai anacronistica azione paternalista o coercitiva da parte dello Stato. Diversi studi e pubblicazioni trattano di nuovi modelli di pianificazione: perequativa, negoziata, consensuale. Alcuni – come nel caso del lavoro di Ezio Micelli (Micelli, 2011) – vanno oltre, analizzando gli aspetti performativi ed operativi di questi nuovi modelli,

valutando le condizioni necessarie e gli equilibri fra investimento privato e pubblico, distribuzione del reddito ed accrescimento dei beni collettivi.

Fra i due settori dell'edilizia residenziale pubblica, sostenuto con contributi statali a fondo perduto, e dell'edilizia libera a condizioni di mercato, trova sempre maggiore interesse una terza condizione di offerta abitativa, l'*housing* sociale, finanziabile anche con investimenti privati a rendimenti etici, quindi non di elevato profitto. Secondo la definizione del Cecodhas – il Comitato europeo di coordinamento per l'edilizia sociale – questo è «l'insieme delle attività volte a fornire alloggi adeguati a coloro che hanno difficoltà a soddisfare, alle condizioni di mercato, il proprio bisogno abitativo, a causa delle difficoltà di accesso al credito, in caso di acquisto, o per altri motivi» (L'Edilizia privata sociale – Vademecum n.2 di CDPI Sgr, 2011: 7). L'approccio può essere universale – il diritto alla casa è garantito dallo Stato e l'*housing* sociale funge da calmieratore del mercato – o mirato – lo Stato interviene a compensare le mancanze o i fallimenti di mercato.

Gli interventi di *housing* sociale non si limitano a rispondere al disagio abitativo attraverso la fornitura del bene casa, ma si occupano anche dei servizi abitativi a questo legati. L'alloggio sociale non è più limitato alla singola unità abitativa, ma include l'insieme dei servizi rivolti all'abitare. Mentre per molte delle competenze richieste per lo sviluppo di un'operazione immobiliare si possono trovare sul mercato in modo relativamente semplice le necessarie professionalità, la delicata fase di gestione e coordinamento richiede figure più rare nel panorama italiano. Ed è proprio per questo motivo che le due esperienze milanesi di Via Cenni e di via Fratelli Zoia sono rilevanti, in quanto esperienze inconsuete ed ispirate ad un modello di gestione, quello olandese, dove si trova il maggiore patrimonio immobiliare di *housing* sociale europeo. Un processo che prevede un crescente coinvolgimento di soggetti privati e una più mirata individuazione delle necessità dei futuri abitanti e dei quartieri coinvolti dagli interventi.

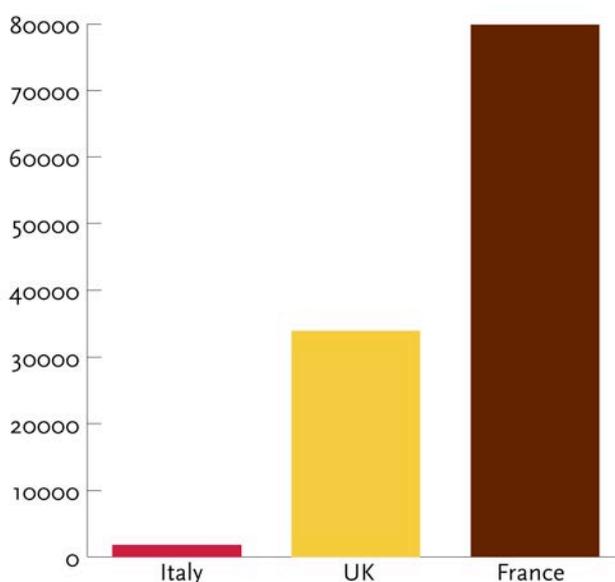


Figura 1 | Edilizia sovvenzionata in Europa.

Nel 2004, mentre l'Italia ha realizzato solo 1.900 unità di edilizia sovvenzionata, altri Paesi europei ad essa comparabili hanno portato a compimento ben altri risultati. Fonte: Edilizia e Territorio, n.19-2010.

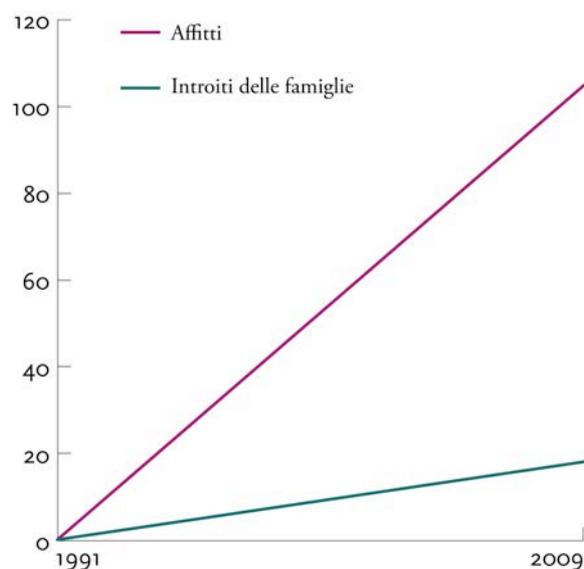


Figura 2 | Un divario brutale.

Mentre tra il 1991 e il 2009 gli stipendi degli italiani sono mediamente cresciuti del 19%, l'affitto medio nelle aree urbane è cresciuto del 105%, forzando le famiglie a spendere una parte considerevole del loro bilancio per affittare un'abitazione.

Fonte: Nomisma, Dicembre 2009.

Due esperienze milanesi di housing sociale

L'Italia è un Paese atipico rispetto alle tradizionali figure coinvolte nelle trasformazioni urbane,¹ dove i contorni tra una professione ed un'altra spesso non sono netti. In questo confuso panorama, due cantieri di *housing* sociale completati recentemente a Milano, quello di via Cenni e quello di via Fratelli Zoia, diventano invece interessanti e riusciti esempi di messa in pratica di nuovi modelli inclusivi di pianificazione urbana. Gli attori teorizzati e prefigurati nei testi e negli studi riguardanti *housing* sociale e trasformazione urbana hanno assunto qui precise identità giuridiche ed organizzative, rispondendo ad opportunità fornite dalla pubblica amministrazione e declinando secondo un'efficace logica operativa e gestionale quell'ampio e complesso tema che è l'*housing* sociale.

In via Cenni sono stati realizzati circa 130 alloggi in locazione destinati a giovani e a famiglie di nuova formazione, per un totale di 9.000 mq di superficie lorda di pavimento, integrati da servizi per gli inquilini. Sono previsti due tipi di locazione, uno a canone calmierato e uno con patto di futuro acquisto. Questo intervento è stato promosso dalla Fondazione Housing Sociale 'FHS', la quale ha poi lanciato il fondo immobiliare etico Abitare Sociale 1 'FAS1'. Il FAS1, costituito nel 2006 e operante in particolare in Lombardia e Piemonte, è gestito da Polaris Investment Sgr.² Elementi caratterizzanti del fondo sono l'attenzione verso il modello organizzativo e gli obiettivi di gestione, il raggiungimento di un'ottimale mescolanza di abitanti e di servizi socio-abitativi, e l'uso di tecnologie costruttive all'avanguardia – via Cenni è stato uno dei più imponenti progetti residenziali in Europa dove è stata utilizzato un sistema di strutture portanti in legno. La FHS è nata nel 2004 con l'obiettivo di raggruppare ed implementare le progettualità nell'ambito dell'*housing* sociale con un'ottica *open source*. Promossa dalla Fondazione Cariplo, in collaborazione con Regione Lombardia e ANCI Lombardia, l'esperienza della FHS ha poi dato lo spunto per la costituzione in ambito nazionale del Fondo Investimenti per l'Abitare 'FIA', gestito da Cdp Sgr, società di gestione del risparmio di cui sono azionisti Cassa Depositi e Prestiti al 70%, l'Associazione delle Banche Italiane 'ABI' e l'Associazione delle Fondazioni di origine bancaria 'ACRI', al 15% ciascuno. In questo modo si sono poste le basi per il finanziamento dell'edilizia privata sociale, introducendo modalità di attuazione innovative e coinvolgendo significative risorse private.

¹ In particolare rispetto al mondo anglosassone, dove le figure del costruttore, *developer*, promotore, proprietario, sono riconoscibili più nettamente.

² Una Sgr è una società di gestione del risparmio.

Il Fondo ha un obiettivo pari a 2 miliardi di euro, una durata prevista di 30 anni, prevede un investimento esclusivo in beni di natura immobiliare e un rendimento obiettivo trentennale calmierato, pari al 2% oltre l'indice annuale di inflazione rilevato dall'Istat. Inizialmente è stato fissato un limite massimo di partecipazione del fondo nazionale al 40% per i singoli interventi, al fine di responsabilizzare maggiormente gli attori a livello locale per quanto riguarda l'ideazione e l'operatività dei progetti, e le relative fonti di finanziamento, nella misura minima del 60%. In seguito alla definizione delle strutture e degli strumenti economici e finanziari in precedenza esposti, FHS si è poi occupata della dimensione architettonica e sociale degli interventi, sperimentandoli sul campo e scegliendo metodologie legate più a un approccio progettuale che alla partecipazione tradizionale, efficaci durante la fase di ascolto ma meno in quella operativa. FHS ha quindi progettato attività e facilitato la formazione di gruppi di inquilini, approfittando anche di un grado di alfabetizzazione digitale generalmente alto. Quella di via Cenni è una delle tre aree che sono state aggiudicate al FAS1 nel 2008 dal Comune di Milano, e rappresenta solo una parte delle iniziative avviate dalla FHS: Borgo Sostenibile, MaisonduMonde36, Abit@giovani ed il master in *housing* sociale al POLL.design nella sola Milano, oltre ad altre in corso in tutta Italia.

Contemporaneamente al bando per le tre aree aggiudicate al FAS1, il Comune di Milano nel 2008 ha messo a bando altre otto aree a standard di proprietà comunale, con concessione in diritto di superficie novantennale, per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale, a canone di locazione sociale, moderato e convenzionato e/o in godimento d'uso, e con prezzo di cessione convenzionato. Il bando, contrariamente ad alcune esperienze milanesi precedenti, era riservato agli operatori e non ai progettisti, richiedendo un'alta qualità progettuale e una comprovata abilità organizzativa e gestionale. La cooperativa di abitanti Solidarnosc, capofila dell'intervento e aderente allo storico Consorzio Cooperative Lavoratori 'CCL', e la cooperativa edificatrice Ferruccio Degradi si sono aggiudicate una di queste 8 aree, quella di via Fratelli Zoia, dove hanno realizzato 90 alloggi³ al costo di costruzione di 1.000 euro/mq, per un totale di 5.400 mq di superficie lorda di pavimento. Due dei tre edifici in costruzione sono destinati agli alloggi in proprietà dei soci delle cooperative di abitanti, mentre il terzo destinato all'affitto ha al piano terra luoghi di incontro e spazi di lavoro, servizi all'abitare e incubatori di impresa per giovani artigiani, artisti e professionisti⁴, che compongono Zoia Officine Creative. Un progetto questo fortemente rivolto all'inclusione tra soci e quartiere e determinato da un obbligo imposto dal bando del comune di utilizzo del 5% della SLP per un progetto di accompagnamento sociale. Vista anche la dimensione relativamente contenuta dell'intervento, si è voluta qui sperimentare una nuova forma di architettura delle relazioni, dove una parte consistente dei servizi condivisi previsti sono dedicati anche al quartiere limitrofo di case popolari, oltre alla nuova piazza per il mercato nel Piazzale della Cooperazione.

I promotori del CCL hanno al loro attivo altri interventi rilevanti, come la recente la ristrutturazione e la gestione di 50 alloggi di proprietà dell'ALER al quartiere Stadera in Milano, anche in questo caso con un importante contributo della Fondazione Cariplo.

³ 16 alloggi in affitto a canone sociale, pari a circa 10 euro/mq annuo, 28 in affitto a canone convenzionato, pari a circa 70 euro/mq annuo, 46 assegnati in proprietà, a un prezzo di mercato di 1900 euro/mq.

⁴ Nello specifico un liutaio, che organizza laboratori per insegnare a costruire strumenti musicali con materiali di recupero ai bambini, una gallerista che intende l'arte come strumento di coesione nei quartieri periferici, un gruppo di scenografe che coinvolgono in varie loro attività il quartiere, e due architetto che vogliono mettere a disposizione i loro saperi e il loro mestiere anche al servizio del quartiere. Ognuno paga un affitto molto basso, circa 150 euro al mese, e dovrà impegnarsi a rendere attivo il limitrofo Piazzale della Cooperazione con attività e performance.



Figura 3 | Mappa degli interventi a Milano.

Le principali iniziative di FHS a Milano sono Cenni di cambiamento, Borgo Sostenibile, Maisondumonde36 e Abit@giovani. Il complesso di via Fratelli Zoia, come i due nuovi interventi di FHS, è localizzato anch'esso nella periferia occidentale di Milano.

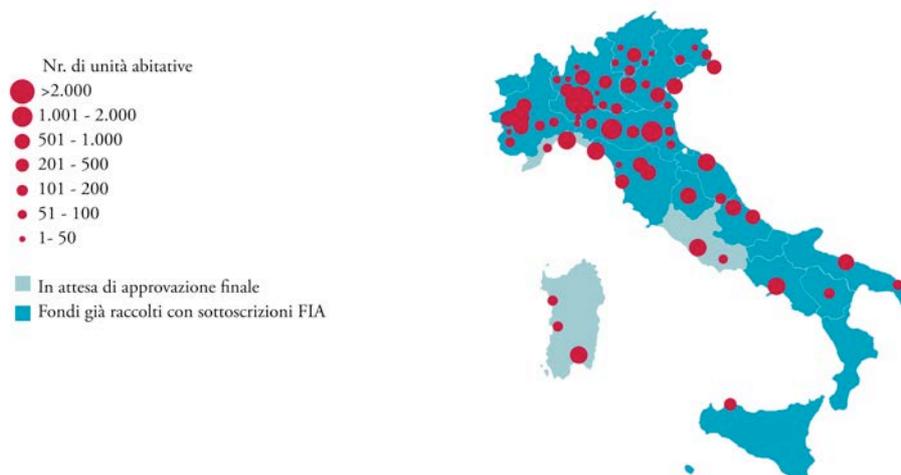


Figura 4 | Localizzazione degli interventi FIA.

La mappa evidenzia la distribuzione e la portata degli interventi previsti sul territorio nazionale, mettendo decisamente in risalto come la prevalenza delle operazioni sarà portata a termine nell'Italia settentrionale. Fonte: Cdp Investimenti Sgr, Marzo 2014.

Troppo presto?

Gli interventi di via Cenni e di via Fratelli Zoia possono essere considerati due episodi rilevanti per quanto riguarda la promozione nel contesto italiano del coinvolgimento di soggetti privati nella realizzazione di abitazioni e servizi di *housing* sociale, dove realtà istituzionali come il Comune di Milano, Fondazioni bancarie e diverse figure legate al mondo cooperativo hanno apportato risorse e competenze complementari per arrivare allo scopo prefissato. Il carattere innovativo di queste operazioni ha necessariamente portato ad una serie di correzioni in fase di sviluppo dei progetti e più in generale delle strategie, e permette oggi di trarre un primo bilancio fondamentale per il futuro prossimo⁵.

FHS nel corso di questi anni ha compiuto una serie di aggiustamenti, rispetto sia al proprio regolamento e modalità di partecipazione agli interventi, che alla composizione dell'offerta degli alloggi. In seguito alla

⁵ Le considerazioni che seguono sono frutto di sopralluoghi ed interviste con Federica Verona, consigliere CCL e coordinatrice del progetto di Via Fratelli Zoia, Giordana Ferri e Luciana Pacucci, rispettivamente direttore esecutivo e *project manager* della FHS, nell'estate del 2012 e nella primavera del 2015.

crisi economica, il Fondo ha derogato dal limite del 40% del finanziamento, in particolare nell'Italia meridionale: oggi questo può arrivare anche al 100%, e l'incremento è condizionato dalla socialità dell'intervento, misurabile con la percentuale di locazione offerta. Un altro aggiustamento è dovuto al fatto che una parte di alloggi destinati alla vendita è rimasta invenduta a causa della crisi, e FHS ha conseguentemente aumentato la percentuale di locazione, conservando comunque una quota di alloggi per edilizia residenziale pubblica⁶.

Spesso l'attività di FHS è stata rallentata da quella che può considerarsi una certa 'inerzia' offerta dalle diverse città candidatesi per gli interventi, dovuta sia alle specifiche condizioni del mercato immobiliare che al rapporto con i privati e le amministrazioni pubbliche locali.

Il margine di azione per FHS si è dimostrato economicamente accettabile solo quando in una certa area esiste un margine rilevante tra costi di costruzione e di vendita. La 'macchina' operativa di FHS, pur non essendo questa un'organizzazione elefantiaca, ha indubbiamente un costo, e le operazioni diventano quindi sostenibili solo rispetto ad una certa economia di scala. La mappa degli interventi realizzati e previsti fotografa così quella che è la tensione abitativa in Italia: in Piemonte, dove FHS ha operato fin dall'inizio dell'attività, i costi di vendita più bassi rispetto a quelli ad esempio della Lombardia hanno fatto sì che pur esistendo un certo interesse per questo tipo di operazioni, l'*housing* sociale sia stato spesso fuori mercato, ponendo così forti limiti allo sviluppo dei progetti. A Roma e nel Lazio invece, dove la tensione abitativa è molto alta, sono mancate per FHS opportunità immobiliari. Il fondo acquista infatti spesso i terreni da privati, e non da amministrazioni pubbliche: a Roma i proprietari durante la crisi non hanno abbassato i prezzi, mentre a Milano lo hanno fatto più frequentemente.

Anche se il Fondo ha una durata prevista di 30 anni, per statuto deve investire tutte le risorse ed effettuare tutte le delibere al fine di avviare i progetti entro la fine del 2015. In questi mesi diventa sempre più importante quindi che vengano considerati progetti già in fase avanzata con l'iter procedurale, per rispettare la scadenza prefissata.

Diverso è stato il rapporto tra FHS, i privati e le amministrazioni pubbliche. I privati hanno iniziato via via ad interessarsi al modello, anche in seguito al successo di Via Cenni, chiedendo consulenze a FHS e dimostrando un atteggiamento propositivo di fronte alla crisi, disposti da un lato ad accettare un minor guadagno, e dall'altro aperti a sperimentare nuove forme di investimento con una marcata accezione sociale. Le amministrazioni pubbliche sono di fronte ad una realtà molto diversa da quella in cui era nata e si era sviluppata l'edilizia residenziale pubblica nel dopoguerra. Esse stanno affrontando un lungo processo di cambiamento, nell'ottica di una ridefinizione del loro campo d'azione, passando da un'offerta abitativa generica ad una serie di interventi più mirati, facendo di necessità virtù di fronte alla cronica carenza di fondi. A volte è stata riscontrata una certa ostilità verso FHS da parte delle stesse amministrazioni, o di alcuni funzionari o politici ad esse appartenenti, che vedono in competizione ERP e *housing* sociale, percependo quest'ultimo come un potenziale fattore di sottrazione di risorse per l'ERP, quando invece dovrebbe essere ad essa complementare, attivando consistenti risorse private.

Il tema della rigenerazione urbana e del consumo di nuovo suolo diventa poi sempre più pressante, anche per la difficoltà, nel medio-lungo termine, del reperimento di aree. L'attività di FHS, così come avvenuto per CCL a Stadera, non si è focalizzata quindi solo su aree libere di proprietà pubblica, ma ha anche riguardato beni immobiliari da riqualificare e ristrutturare nell'ambito del progetto Abit@giovani. Le ristrutturazioni sono avvenute a Torino ed in particolare a Milano. Per portare a buon fine gli interventi, si è dimostrato cruciale l'accordo effettuato con l'Associazione Artigiani e Piccole Imprese per avere un unico capitolato di riferimento. In questo modo è stato risolto il problema degli alloggi sparsi in diversi edifici sul territorio, attivando una serie di collaborazioni con imprese medio-piccole, ottenendo però i costi competitivi che solitamente possono essere offerti solo dalle grandi imprese per interventi di notevole dimensione.

Mentre le amministrazioni pubbliche e gli investitori privati hanno reagito in modo eterogeneo e con diversi 'tempi di reazione', la risposta da parte dei cittadini, ed in particolare degli inquilini, è stata invece ampiamente positiva, con alcune sfumature. Negli interventi che vedono prevalere la locazione o il futuro acquisto, come nel caso di via Cenni e di uno dei tre edifici di Via Fratelli Zoia, si assiste oggi ad una intensa attività sociale organizzata dagli inquilini delle abitazioni o dagli affittuari degli incubatori di impresa, propositivi oltre le stesse aspettative di coloro che hanno avviato le operazioni, e pienamente entrati in quello che dovrebbe essere lo spirito dell'*housing* sociale, sia in relazione ai vicini di casa che al

⁶ Questo anche per affrontare una vera e propria emergenza legata agli sfratti, per famiglie che si attestano tra i 14.000 e i 40.000 euro di ISEERP annui, che ormai non possono più pagare canoni di locazione attorno a 1.000 euro mensili, ma potrebbero affrontare cifre attorno ai 500-600, come quelle richieste comunemente da FHS.

quartiere in senso più ampio. Gli inquilini che invece sono già proprietari, nel caso di Via Fratelli Zoia, si sono dimostrati invece tendenzialmente più restii e passivi di fronte all'organizzazione e partecipazione di attività.

Ancora una volta va fatto notare che interventi di questo genere sono possibili solo grazie al raggiungimento e mantenimento di un complesso equilibrio di fattori. I costi bassi di assegnazione in proprietà ed affitto, in via Zoia come in via Cenni, sono permessi dal fatto che il Comune di Milano si è impegnato alla cessione delle aree a costi calmierati o a titolo gratuito –come per l'affitto nel caso di Zoia, che è gestito direttamente dalle cooperative– garantendo le concessioni e diritti di superficie a lungo termine, solitamente per novanta anni. Come evidenzia Micelli, da un punto di vista economico, il Comune ha rinunciato - e quindi socializzato – ad una rendita di cui avrebbe potuto altrimenti appropriarsi, come invece è avvenuto nel caso delle alienazioni. Da un punto di vista urbanistico, ha impiegato immobili pubblici per la produzione di beni privati dotati di valore sociale. Ulteriori possibili soluzioni sono costituite da strumenti finanziari, come finanziamenti concessi con tassi agevolati, e urbanistici, come perequazioni, compensazioni urbanistiche o premialità sui diritti edificatori. A queste va poi affiancata una buona gestione e puntuale riscossione degli affitti, fondamentale nel lungo periodo per la manutenzione degli edifici e degli spazi condivisi, e per l'organizzazione di quei servizi abitativi che rappresentano una parte cruciale dell'*housing* sociale.

Riferimenti bibliografici

L'Edilizia privata sociale – Vademecum n.2 di CDPI Sgr. Edilizia e Territorio n. 21-2011, Il Sole 24 Ore, Milano, disponibile al link: <http://www.cdprisgr.it/includes/pdf/vademecum2.pdf>
Micelli E. (2011), *La gestione dei piani urbanistici*, Marsilio, Venezia.
Secchi B. (1984), *Il racconto urbanistico*, Einaudi, Torino.

Sitografia

Sito del Borgo Sostenibile:
<http://www.borgosostenibile.it/>
Sito del CCL:
<http://www.cclcerchicasa.it/il-ccl/>
Sito del Cecodhas:
<http://www.housingeurope.eu/>
Sito di Cenni di Cambiamento:
<http://www.cennidicambiamento.it/>
Sito della FHS:
<http://www.fhs.it/>
Sito di Zoia:
<http://zoiablog.com/>

Riconoscimenti

Un ringraziamento va a Federica Verona, Giordana Ferri e Luciana Pacucci, per i materiali e le informazioni che mi hanno fornito e per il tempo che mi hanno dedicato durante interviste e sopralluoghi in questi anni. Un ringraziamento va anche al professor Ezio Micelli dell'Università IUAV di Venezia, per i suoi numerosi e preziosi consigli, e a Riccardo Ronchi, per la sua generosità e disponibilità nel farmi visitare il cantiere di Via Cenni.

Copyright

Tutte le immagini e i grafici sono stati prodotti dall'autore.

**Ri-attribuire valore e senso ai quartieri di edilizia residenziale
pubblica nella città contemporanea.
Percorsi attraverso il quartiere San Siro a Milano**

Francesca Cognetti

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: francesca.cognetti@polimi.it

Liliana Padovani

Università Iuav di Venezia

Email: lipadov@tin.it; liliana.padovani@iuav.it

Abstract

Siamo sicuri che l'intervento pubblico sulla casa sia questione superata? Che quello che rimane dei quartieri di edilizia pubblica sia più un problema –con scarse possibilità di soluzione – che una risorsa? Il paper mette in discussione questa visione che, accompagnata da una assenza di dibattito e di articolazione del discorso, sembra caratterizzare il periodo attuale. Attraverso uno sguardo molto specifico, calato nel contesto del quartiere San Siro, mette a fuoco linee di interpretazione delle condizioni attuali (con un fuoco sui temi dei vuoti e delle occupazioni abusive, del mix sociale forzato, delle condizioni di degrado della qualità dell'abitare) che aprono verso il delinearsi di potenziali campi operativi che hanno implicazioni di rilievo per le politiche abitative. Sullo sfondo, a partire da una prospettiva di interazione tra attori diversi e di partecipazione locale, un accento importante di politiche sia su un nuovo senso condiviso di casa pubblica come bene comune, sia su un quadro di interventi praticabili nel medio periodo.

Parole chiave: social housing, public policies, habitability.

1 | Il lascito di una politica per la casa che fatica a re interpretare il cambiamento

Un aspetto che emerge nel riproporsi del problema della casa dopo anni di assenza dal dibattito pubblico è il manifestarsi di un'istanza forte di discontinuità rispetto alla tradizione politica, sociale, istituzionale che ha caratterizzato i periodi precedenti. Discontinuità condivisibile, che risulta però problematica perché motivata non tanto dall'esigenza di rispondere ai mutamenti in atto nella società e di guardare criticamente ai percorsi sperimentati nel periodo precedente, quanto da una sorta di pulsione, poco elaborata, a discostarsi dalle precedenti modalità di strutturazione dell'intervento pubblico nella casa e dagli esiti prodotti che sono ritenuti negativi - e che in effetti tali si sono rivelati sotto molti aspetti. L'ipotesi che viene avanzata è che tradizione, mutamento, discontinuità costituiscano, proprio nella loro interazione, risorse interessanti sulle quali riflettere con più attenzione per delineare politiche abitative meglio rispondenti alle esigenze delle società contemporanee.

Questo stato di opacità nei confronti delle politiche della casa ha incominciato a essere messo in tensione nel periodo più recente (Padovani, 2011). Due sono le motivazioni che interessa qui mettere in luce. Da un lato, la situazione di recessione e ora di crisi ha messo a nudo la crescente difficoltà di accesso al bene casa (Annunziata, 2014; Baldini, Poggio, 2014) che interessa un vasto numero di soggetti, dalle aree delle

povertà e del disagio grave (Tosi, 2009), ai problemi che incontrano gli immigrati, a quelle dei giovani che cercano di aprirsi nuove prospettive di vita e di lavoro in un contesto di grande negatività, a una molteplicità di situazioni intermedie in gran parte riferite all'impoverimento dei ceti medi (Bagnasco, 2008). In particolare si delinea in questo contesto una consapevolezza della distanza tra offerta e domanda di abitazioni in affitto a costi accessibili e incomincia ad essere riconosciuta l'urgenza di ampliare le proposte (Padovani, 1996). Dall'altro, come conseguenza della crescente polarizzazione sociale si è di molto aggravata la differenza in termini di qualità del vivere e dell'abitare tra le varie parti della città. Aumenta la distanza tra le porzioni di città di qualità elevata e quelle disagiate, tra i quartieri dei ricchi e quelli dei poveri (Secchi, 2013): i primi in grado di mettere in atto risorse economiche e di reti relazionali, anche capaci di garantire l'accesso a parti di città che offrono i livelli di qualità desiderati e la loro difesa da minacce e intrusioni, i secondi costretti a rivolgersi ad un'offerta residuale e problematica. Le aree dove sono stati realizzati e dove si sono venuti evolvendo i quartieri di edilizia residenziale sociale fanno parte di questa secondo tipo di offerta e si propongono come luoghi – al tempo stesso problematici e preziosi – di approdo di questo importante gruppo di popolazioni urbane e dei cittadini espulsi dai luoghi di maggiore benessere.

Non sembra tuttavia che la percezione degli impatti indotti dai mutamenti al contesto abbia prodotto un adeguato dibattito in termini di orientamento delle politiche. E' a partire da queste considerazioni il paper propone di sperimentare una diversa ottica di osservazione sul ruolo e senso del patrimonio di edilizia residenziale sociale.

2 | Se e come l'edilizia residenziale pubblica può essere una forma di (parziale) risposta oggi?

Siamo sicuri che l'intervento pubblico nella casa sia questione superata e che quello che rimane di quanto l'azione pubblica è venuta sedimentando nel territorio e nelle città sia più un problema –con scarse possibilità di soluzione – che una risorsa?

E' nel quadro schematicamente delineato, ma soprattutto nei sistemi urbani dove i fenomeni citati sono più evidenti e dove permangono ancora quote non indifferenti di edilizia residenziale sociale, che si vuole porre il problema di ripensare al ruolo che viene svolto e potrebbe essere svolto da questo patrimonio nelle situazioni di difficoltà e di mutamento che interessano la città contemporanea. Il testo intende mettere alla prova la possibilità di ri-attribuire strategicamente valore all'intervento sull'edilizia pubblica suggerendo una inversione di prospettiva in cui le tracce materiali e sociali degli interventi di edilizia pubblica (considerando sia le unità ancora in proprietà pubblica sia quelle a vario titolo 'privatizzate' all'interno di questi quartieri) da oggetto statico e multiproblematico vengano interpretate come campo di possibilità per rispondere ad alcuni degli elementi di crisi della città. In altri termini, il testo si interroga su se e in che senso il patrimonio pubblico possa essere ancora una forma di risposta abitativa a fronte delle nuove domande della città contemporanea. Un patrimonio che, anche a partire da una ricerca¹ calata in un contesto paradigmatico - il quartiere San Siro a Milano - ci sembra offrire ampi margini per articolare nuove azioni e interventi, capaci di cogliere la sedimentazione di pensiero, progettazione, investimenti e vissuti che stanno interessando campi disciplinari, settori dell'associazionismo e componenti della cittadinanza attiva.

L'osservazione 'dall'interno' dei modi di vita, delle pratiche e delle dinamiche che interessano quartieri di edilizia residenziale sociale come quello di San Siro mette in luce aspetti e potenziali campi operativi che hanno implicazioni di rilievo per le politiche abitative. Tra questi:

- Una prima serie di indicazioni riguardano la *messa a fuoco dei connotati assunti dalla domanda abitativa che ha trovato una risposta in questo tipo di patrimonio*. Dalla lettura di una situazione concreta emergono due elementi di interesse, da un lato, la presenza di profili molto più articolati di quelli previsti nei bandi per le graduatorie di accesso all'ERP e, dall'altro, la presenza di una casistica di situazioni non necessariamente sovrapponibile a quella dei potenziali interlocutori delle politiche di *housing* sociale. Allo stato attuale questi quartieri sembrano di fatto dare risposta (attraverso combinazioni di interpretazioni, forzature, trasgressione del quadro di regole formali) a una parte della domanda espressa dai gruppi in condizioni di "povertà" in continua crescita e articolazione, ma al tempo si pongono come soluzione per una gamma di

¹ Progetto Mapping SanSiro, che da oltre un anno vede attivo nel quartiere, in uno spazio reso disponibile da Aler, un gruppo di ricercatori e studenti del Politecnico di Milano, impegnato in attività di ricerca-azione condotte in collaborazione con abitanti, realtà e istituzioni locali. Un gruppo multidisciplinare che ha l'obiettivo di affrontare lo studio di un ambito periferico attraverso il coinvolgimento diretto nel/del contesto locale e privilegia il confronto tra competenze e culture differenti. I materiali del progetto sono visibili al sito: www.mappingsansiro.polimi.it

situazioni di difficoltà, impreviste e temporanee, che connotano l'abitare urbano oggi e non necessariamente sono riconducibili alla categoria della povertà;

- Un secondo aspetto è connesso al *sensu di comunità*, nell'accezione di condivisione di spazi comuni e di momenti di prossimità sperimentate da chi abita e lavora nel quartiere, che mostra delle capacità degli abitanti di attrezzarsi per affrontare i temi della crisi. La dimensione del quartiere "popolare", dove sono presenti situazioni di difficoltà e conflitto, esprime anche il sapere porsi come potenziale e importante componente della qualità del vivere urbano di popolazioni fragili: il quartiere diventa luogo di sperimentazione di nuove pratiche di convivenza tra diversi (ad es. intergenerazioni, interculturali). Paradossalmente situazioni di concentrazione del disagio producono anche forme di risposta "dal basso" (pratiche di mutuo aiuto, reti associative, ecc.);

- Un terzo aspetto riguarda la sfida posta dall'insieme delle dinamiche espresse dal quartiere che ne mettono in evidenza le *potenzialità come luogo di sperimentazione di una nuova politica pubblica per la casa* che chiede di essere ripensata proprio a partire dalle specificità poste dal contesto. Progetti pilota che attivino il senso della condivisione, del fare insieme, dell'apprendimento reciproco, che cerchino di superare la separatezza tra la lettura formale/istituzionale di quanto fa problema e quella indotta dalle pratiche di vita quotidiana.

A fronte di queste potenzialità, quali prospettive per spostare una visione istituzionale che considera l'edilizia pubblica come patrimonio "da buttare"? Spingono in questa direzione alcuni ancora deboli segni: una nuova attenzione al tema espressa da enti pubblici e movimenti sociali che (a volte in conflitto e contrapposti) rimettono l'accento sulla questione della casa e delle politiche di risposta alla emergenza abitativa²; processi, ancora di nicchia, di nuova attenzione per le porzioni di città in condizioni di declino che attraverso specifiche pratiche di intervento tendono a spostare lo sguardo da una loro lettura come spazi piatti, inerti, che hanno concluso un loro "naturale" ciclo di vita e sono in attesa di progetti di rivalorizzazione posizionale, verso una loro percezione come luoghi dove è possibile costruire nuovi valori, anche economici, a partire da valori sociali (Cellamare, 2011; Bianchetti, 2014). Sullo sfondo un ulteriore stimolo, quello della 'campagna mediatica' dell'ultimo anno, che li ha descritti come ambiti molto problematici, ma ha anche contribuito a sollevare pubblicamente il tema delle periferie. Sono istanze che fanno riferimento a visioni contraddittorie che possono produrre tanto esiti di interesse quanto proposte riduttive ed emergenziali, poco efficaci se non dannose.

Il tema che si pone è di riuscire a mettere in atto modalità operative, competenze e quadri concettuali diversi da quelli più sperimentati. Non si tratta solo di superare approcci autoreferenziali, di carattere settoriale o verticistico, o di aprire l'interazione alla numerose risorse offerte dai contesti locali, ma di contrastare la disattenzione delle politiche per l'ordinarietà del quotidiano che attraverso i complessi rapporti tra gli spazi costruiti e l'uso che ne viene fatto dagli abitanti, ha invece un peso di rilievo per la qualità dell'abitare e la qualità della vita urbana (La Cecla, 2015).

3 | Il quartiere San Siro come campo di pratiche che offrono spunti per nuove linee di azione sulla casa

I quasi due anni di lavoro all'interno di San Siro hanno contribuito a capire meglio come si presenti un grande quartiere di edilizia residenziale pubblica oggi. Guardandolo da dentro se ne ha una diversa percezione: quella che si profila dopo un lungo periodo di ascolto, osservazione, interazione, è una situazione certamente problematica che però si discosta dalle immagini riduttivamente stigmatizzanti e omologanti in genere associate al patrimonio Erp. Nell'area del quartiere San Siro convivono modalità diverse di percorsi di accesso e mantenimento del bene casa e profili di abitanti tra loro differenti per tradizioni, livelli di reddito, ciclo di vita abitativa, paesi di origine. Una convivenza tra diversi, una situazione di mix-sociale indotto dalla concomitanza di fattori eterogenei (espulsioni causate dai meccanismi di mercato, procedure di assegnazione, modelli di gestione del patrimonio pubblico, politiche sociali)³. E' un quartiere ricco di iniziative, di associazioni, di comitati e di energie.

Nato come quartiere modello delle sperimentazioni del razionalismo italiano, negli ultimi due decenni ha vissuto un progressivo e grave deterioramento della qualità dell'abitare e del vivere con ricadute particolarmente negative sulla convivenza negli spazi comuni, sul senso di sicurezza e sulla qualità

² L'apertura di alcuni spiragli di positività che si possono leggere da un lato negli ancora timidi e incerti passi del governo centrale e di qualche amministrazione regionale o locale nel riproporre forme di azione pubblica per la casa e il suo ri-finanziamento.

³ La situazione può offrire contributi di interesse al recente dibattito sul concetto di mix sociale e alla sua traduzione in obiettivo di politiche abitative e di rigenerazione urbana

dell'abitare urbano (Cognetti, 2014). Diviene quindi interessante ragionare su quelli che possono essere identificati come fattori di maggiore rilievo alla base di questo processo di deterioramento, mettendo in campo un percorso di ricostruzione dei meccanismi che sono stati messi in atto e che hanno favorito il crearsi di queste situazioni, nell'intento di ragionare su ipotesi alternative, su come sia possibile rovesciare questi meccanismi.

L'ipotesi che si vuole esplorare è che sull'alterazione della qualità del vivere nel quartiere abbia inciso l'interazione tra fattori diversi, direttamente o indirettamente connessi al governo (o non governo) delle trasformazioni in atto nell'area, che hanno a che fare con l'azione di una molteplicità di soggetti istituzionali ma non solo (da Aler, ai proprietari degli alloggi privati (zzati), agli uffici del Comune, agli uffici preposti alla sicurezza, ecc). Questi attori sembrano avere messo in atto strategie e linee di azione tendenzialmente riferite ai propri ambiti di competenza e a criteri orientati più ai problemi di bilancio o di performance istituzionale/aziendale che ai fini sociali del patrimonio, o a strategie di settore, con una mancanza di riflessione sugli impatti localmente indotti dall'interazione delle diverse iniziative.

4 | Due questioni problematiche: la qualità della gestione ordinaria e la politica del vuoto

Dal lavoro di ricerca-azione condotto emerge un quadro problematico su differenti fronti, che hanno come denominatore comune la qualità ordinaria della vita quotidiana e quelle che potremmo chiamare delle vere e proprie 'tattiche di sopravvivenza' che abitanti e soggetti locali mettono in atto per fare fronte alla situazione.

In particolare, le questioni maggiormente diffuse relativamente ai temi della casa sono:

- il problema delle occupazioni abusive, pratica di lungo periodo che si è posta con particolare forza nella fase recente data l'incredibile intensificazione del fenomeno nella seconda metà del 2014;
- il problema della convivenza tra diversi e in particolare con l'elevato numero di immigrati arrivati nel quartiere (mediamente il 40% dei nuclei residenti, rispetto a una media del 20% nel comune di Milano e con punte del 60-70% in alcuni nuclei civici), con la concentrazione nel quartiere di casi di disagio psichico e la presenza di situazioni problematiche come arresti domiciliari;
- inoltre, i problemi del degrado edilizio, ma soprattutto quelli indotti dalla non cura degli spazi comuni e dalla mancanza di regole di convivenza in presenza di situazioni di potenziale forte conflittualità⁴.

A partire da questo quadro, due sembrano le questioni sulle quali riflettere per introdurre elementi di qualità all'interno del territorio ma anche per provare a rileggere questo quartiere di edilizia pubblica (come altri con caratteristiche affini) come una possibile fonte di risposte differenziate a una pluralità di questioni che la città pone in termini di domanda di casa e di qualità dell'abitare urbano:

- la prima è relativa alla pluralizzazione dei percorsi di vita (Cognetti, 2012) e a come la qualità della gestione ordinaria possa incidere sulla qualità della vita quotidiana, intesa come diritto essenziale del vivere;
- la seconda riguarda il moltiplicarsi dei vuoti abitativi all'interno del quartiere, il portato simbolico che questa diffusione rappresenta (in termini di abbandono, degrado, percezione di sicurezza) e l'impatto che questa diffusione ha sulle dinamiche abitative e di vicinato già precarie.

4.1 | Le condizioni di mix sociale "forzato" e il diritto alla qualità della vita quotidiana

Il patrimonio ERP è interessato oggi da dinamiche che hanno creato canali di accesso alla casa maggiormente diversificati rispetto all'immagine consolidata che vede una rigida bipartizione tra assegnazioni agli aventi diritto e vendita del patrimonio agli inquilini attraverso le diverse possibilità offerte dalle legislazioni passate e attuali.

In uno stesso complesso, convivono regimi proprietari, titoli di godimento e pratiche del "dare casa" diversi: giovani inseriti in progetti sperimentali (ad esempio il Programma Abitagiovani, promosso dalla Fondazione Housing Sociale); alloggi sottostandard e quindi non assegnabili, affidati in gestione temporanea ad enti che possono così dare risposta a problemi abitativi particolari (questa è ad esempio l'esperienza della cooperativa Dar casa); famiglie in emergenza sfratti; assegnatari in deroga alla graduatoria, programmi di residenzialità assistita, subentri non registrati; ma anche nuovi abitanti attratti da un mercato dell'affitto e dell'acquisto più accessibili (il 23% del patrimonio di case nel quartiere San

⁴ L'identificazione di questi temi è avvenuta attraverso periodi di presenza del gruppo Mapping San Siro nel quartiere, con osservazione diretta, somministrazione di questionari, interviste in profondità con attori locali e storie di vita degli abitanti. Parte di questo lavoro è visibile al sito: www.sansirostories.it realizzato attraverso una collaborazione con il Master in Giornalismo dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Siro è stato negli anni venduto). Questi nuovi ingressi sono l'esito di pratiche, politiche e progetti che aprono il patrimonio pubblico a nuovi profili, forzandone in qualche misura la condizione di risposta a una domanda 'standard' di casa (le graduatorie pubbliche) e costituendo un interessante condizione di mix che richiede agli abitanti grandi capacità nel 'mestiere dell'abitare tra diversi', ma che al tempo stesso introduce nel quartiere nuovi profili di abitanti portatori di un diverso tipo di risorse nell'interpretare senso e ruolo del quartiere (Maranghi, Ranzini, 2014).

Le combinazioni tra profili degli abitanti e condizioni antitetiche degli stabili, danno luogo a differenze interne: ogni numero civico (e quindi ogni cortile) è un mondo in cui si svolgono particolari e unici equilibri (dalle autogestioni da parte degli abitanti per altro previste dalle norme Aler, a gestioni affidate a competenze esterne, maggiore o minore capacità gestionale da parte dei custodi, o assenza di custode). Queste differenze danno luogo a conflitti ma anche a pratiche di solidarietà e mutuo-aiuto che esprimono una tensione al mantenimento di regole e riferimenti. Il vivere dignitoso, che si perde nel racconto complessivo del quartiere, rivive in alcune pratiche individuali e nel lavoro quotidiano di reti di soggetti locali di vario livello. Questi percorsi possono essere intesi come tentativi parziali di risposta (promossi da una articolazione di progetti e pratiche) alla rigidità di un modello di gestione che fatica a confrontarsi con il complessificarsi delle istanze sociali. Dinamiche che pongono interessanti interrogativi circa i nuovi ruoli dell'edilizia pubblica nella città contemporanea, ma che fanno fatica a consolidarsi, anche perché inserite in un rigido complesso di "regole" di gestione del patrimonio⁵.

In questo senso, a fronte di un interessante mix sociale che sembrerebbe esito di una sommatoria di interessi e micro azioni formali e informali più che di un qualche tipo di disegno strategico di intervento, si rileva una sostanziale disattenzione delle politiche per l'ordinarietà del quotidiano e i complessi rapporti tra gli spazi costruiti e l'uso che ne viene fatto dagli abitanti. Emerge da questa condizione altamente problematica una istanza – spesso portata all'attenzione da gruppi di abitanti, associazioni e comitati – relativa a quello che potremmo chiamare il 'diritto alla qualità della vita quotidiana' - legata alla manutenzione della casa, alla cura degli spazi comuni e degli spazi esterni - dato per acquisito in altri tipi di contesti abitativi e in questo in qualche misura negato.

4. 2| La "politica del vuoto" e il circolo delle occupazioni abusive

I quartieri Erp sono contesti densi e compatti, ma spesso caratterizzati da dinamiche di svuotamento, che ne compromettono fortemente l'abitabilità. Alloggi e spazi non residenziali restano per lungo tempo imprigionati in una condizione di attesa a causa di regolamenti (circa 350 alloggi sono sottosoglia ovvero inferiori ai 28,80 mq e quindi ad oggi non assegnabili secondo la normativa), procedure o mancanza di investimenti che ne impediscono la rapida riattivazione (cambio di assegnazione, inagibilità, canoni di locazione ecc.). A San Siro quasi il 17% degli alloggi (circa 800) non sono assegnati perché in attesa di manutenzione, ristrutturazione o considerati non agibili secondo le normative vigenti. Ai vuoti abitativi, frammentati e invisibili dall'esterno ma non per gli inquilini che li vivono con inquietudine, si sommano i vuoti ai piani terra (come ex spazi commerciali) oppure i grandi edifici vuoti (come l'OMNI o l'ex sede dell'Anpi): spazi che ci parlano di un passato fatto di servizi e di presidi sociali diffusi, ma che sono segni oggi di degrado e di una sfiducia ampia in termini di rilancio di questi contesti.

La "politica del vuoto" rivela la difficoltà dell'ente proprietario a mettere in pratica azioni innovative di riuso, a ripensare il quadro di norme che regola; questi comportamenti testimoniano una difficoltà da parte delle istituzioni nel rispondere in maniera efficace ed efficiente ad un bisogno che assume sempre più i tratti di un'emergenza diffusa.

Inoltre la questione dei vuoti alimenta il fenomeno delle occupazioni abusive, che nel quartiere toccano quote di concentrazione consistente (in alcuni stabili pari al 30-40%). La condizione di illegalità abitativa è un fenomeno che disegna una geografia composita, esito di percorsi diversi. In molti casi essa testimonia un'incapacità di muoversi all'interno di norme e procedure, che determina di fatto lo 'scivolamento' degli inquilini in stato di 'irregolarità' (le cosiddette 'occupazioni amministrative'); in altri casi, si configura attraverso un subentro al patrimonio assegnato ad altri da parte di singoli individui/famiglie (per esempio, familiari, amici, conoscenti), o attraverso il subaffitto irregolare di alloggi. Le condizioni di accesso 'illegale' alla casa si realizzano anche attraverso forme più organizzate di 'utilizzo' del patrimonio: quello della denuncia di una gestione inefficace ed opaca da parte degli enti deputati (il caso delle 'occupazioni

⁵ Sistema di regole che, se da una parte non fornisce lo spazio necessario per delle revisioni legate alle domande specifiche di alcuni territori (pensiamo ad esempio alla presenza elevata di popolazioni straniere oppure di disabili psichici, e a che cosa queste popolazioni richiederebbero in termini di regole di uso della casa e degli spazi condominiali), dall'altra non è riuscito ad evitare pesanti forme di uso improprio e illegale degli spazi residenziali e non.

politiche’); quello delle risposta a condizioni di emergenza e precarietà abitativa gestita all’interno di reti criminali che controllano parte del patrimonio sfitto (‘racket’ delle occupazioni)⁶.

A diverse modalità di accesso o permanenza ‘irregolare’ nel patrimonio corrispondono diverse ‘reazioni’ da parte degli inquilini regolari. Forte è il disagio di fronte a fenomeni organizzati di occupazione degli alloggi sfitti, soprattutto se accompagnati da pratiche che compromettono l’uso degli spazi comuni, la sicurezza personale, il decoro degli stabili e che vanno a costruire sistemi paralleli di regole di accesso e permanenza nel quartiere. In alcuni casi, invece, gli inquilini, pur non giustificando i mezzi, sono inclini a comprendere, ed in una certa misura accettare, singoli casi in cui il disagio del nucleo familiare occupante sia evidente e conclamato.

Il problema che si frappone a un trattamento adeguato delle occupazioni abusive nelle dimensioni paradossali assunte nel periodo recente è anche la tendenza ad appiattire il fenomeno attraverso una iper-rappresentazione della marginalità e dell’illegalità ad esso associate: l’occupazione, emerge, dunque, nel discorso pubblico e nell’azione politica unicamente attraverso una sovra-rappresentazione della marginalità e dell’illegalità. Questa immagine statica, stretta nella dicotomia legale-illegale (De Carli, 2014) non restituisce la geografia articolata della molteplicità di pratiche riconducibili a questo fenomeno e ne pregiudica così fortemente qualsiasi forma di comprensione e trattabilità, producendo, al contrario, una criminalizzazione generalizzata della povertà abitativa.

5 | Casa pubblica, senso condiviso e percorsi di interazione come bene comune

Il quadro tracciato, pur ricco di questioni specifiche, rimanda anche al valore della casa pubblica per la città e per i suoi abitanti. All’interno di questa nuova complessità urbana e di fronte all’evidenza di un quotidiano fallimento della gestione di questi quartieri che richiede un radicale ripensamento degli strumenti di policy (Bricocoli, Coppola, 2013), appare necessario spostare l’attenzione da una fiducia illimitata nella efficacia delle regole verso la costruzione di condizioni per nuove alleanze tra abitanti e istituzioni, basata su un senso condiviso di casa e quartiere pubblico come bene comune da tutelare e valorizzare. Questo richiede la presenza attiva delle istituzioni e una loro capacità di reagire in maniera rapida ed efficace ai problemi che si presentano nei quartieri, nei diversi corpi scala, nei cortili, nello spazio pubblico, anche avviando forme di responsabilizzazione e coinvolgimento degli abitanti.

Ma soprattutto, ad una scala più ampia, il tema della casa pubblica deve tornare ad essere un elemento di dibattito pubblico e di socializzazione: la città e la società civile dovrebbero farsi carico della tutela di un bene prezioso, costruito collettivamente e a cui, collettivamente, occorre tornare a dare un senso e un valore condivisi.

In questa prospettiva di lavoro, si pone il problema di come costruire una diversa percezione di questi quartieri e di come fare ciò innescando un processo che riesca a coinvolgere tutti gli attori rilevanti. Ad essere messe in gioco sono mentalità e logica operativa dei proprietari-gestori di questo patrimonio così come quelle delle istituzioni pubbliche, dal settore del welfare alla sicurezza urbana. Gli stessi cittadini e gli abitanti dei quartieri dovrebbero potersi costruire una rinnovata immagine e percezione di queste realtà e qui si pone anche il problema di una ‘politica del dato’ e di una ‘conoscenza pubblica’ della questione, che metta tutti gli interlocutori interessati nella condizione di capire in profondità la complessità delle questioni e l’orientamento delle scelte da compiere. Il lavoro empirico sul terreno ha mostrato come questi territori possano rappresentare ‘prove di nuova urbanità’, in cui si sperimentano forme di convivenza di una società sempre più differenziata al suo interno, chiamata oggi a fare emergere nuovi germogli di innovazione sociale, anche in risposta alla crisi. Perché non mettere in conto la possibilità che il quartiere San Siro diventi un ‘quartiere risorsa’ per le culture che esprime (ad es. in termini di multiculturalità, ma anche di attivazione ‘dal basso’)?

Entrando poi nello specifico di possibili linee di intervento, oltre a politiche sulla legalità, che nei casi più estremi appaiono necessarie, occorre sviluppare piani di medio periodo in grado di trattare la varietà e complessità delle situazioni tenendo conto della carenza di finanziamenti e in alternativa alla logica della vendita del patrimonio. Ad esempio: il tema degli alloggi ‘fuori standard’ sarebbe una questione da affrontare mettendo in gioco modalità di presa in carico dei lavori di ristrutturazione da parte degli abitanti; i casi di occupazione andrebbero avvicinati da una équipe che possa trattare le situazioni in forma integrata; le regole di convivenza potrebbero essere oggetto di una scrittura partecipata e interculturale; gli

⁶ Negli ultimi anni inoltre si è verificato un picco delle occupazioni di alloggi vuoti anche da parte di nuclei familiari provenienti da situazioni più ordinarie e meno “emergenziali”, che può essere associato all’aggravarsi del problema casa, in relazione all’avanzamento della crisi economica.

spazi abbandonati ai piani terra potrebbero costituire l'occasione per introdurre nuove popolazioni e attività di presidio sociale. La dimensione locale e contingente di uso delle regole e delle norme potrebbe essere favorita da forme di gestione decentrata e forme di accompagnamento.

Questi potrebbero essere i temi di avvio di percorsi progettuali in cui si possano costruire nuove coalizioni urbane per la ricerca di forme di trattamento che emergeranno da un confronto responsabile tra competenze, esperienze e conoscenze diverse. Il percorso è difficile, perché richiede a istituzioni, soggetti intermedi e inquilini di mettersi in una nuova condizione di collaborazione e di modificare molti dei propri frame di riferimento. Ma come spesso accade per gli importanti fatti urbani, è in questa complessità -legata a poteri, volontà, prassi, bisogni e desideri- che ci muoviamo.

Riferimenti bibliografici

- Annunziata, S. (2014), "A quale titolo (di godimento)? Note per una politica della casa in una prospettiva post-crisi", in Calafati A. (a cura di), *Una Agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Bagnasco A. (2008) "Introduzione a una questione complicata", in Bagnasco A. (a cura di) *Ceto medio. Perché occuparsene*, il Mulino, Bologna, pp. 17-74.
- Bricocoli M., Coppola A. (2013), *Sguardi oltre le retoriche. Politiche e progetti per la casa a Milano*, Territorio, 64
- Cognetti F. (2011) *Storie di una casa. Storie di abitanti*. In Infussi F. (a cura di), *Dal recinto al territorio*. Milano: Bruno Mondadori.
- Cognetti F. (2014), "Dal progetto disegnato al progetto abitato. Abitare al San Siro", in *Territorio*, n.71.
- Baldini M., Poggio T. (2014), "The Italian housing system and the global financial crisis" in *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 29.
- Bianchetti C. (a cura di) (2014), *Territori della condivisione. Per una nuova città*, Quodlibet edizioni, Macerata.
- Cellamare C. (2011) *Progettualità dell'agire urbano. Processi e pratiche urbane*, Carocci, Roma.
- De Carli B. (2014), "Informal Trajectories of Housing in San Siro, Milan", in Cellamare C., Cognetti F., (a cura di), *Pratiche di riappropriazione*, Planum Publisher, Roma.
- La Cecla F. (2015), *Contro l'urbanistica*, Einaudi, Torino.
- Maranghi E., Ranzini A. (2014), *Politiche e pratiche di accesso alla casa nella crisi. Il caso del quartiere san siro a Milano*, Paper presentato alla XXXV Conferenza Italiana Di Scienze Regionali, Padova, settembre.
- Padovani L. (1996), *Italy* in P. Balchin (edited by) *Housing Policies in Europe*, Routledge, London and New York, pp. 188-209
- Padovani L. (2011), "Politiche della casa in Italia, tra globalizzazione, un federalismo incerto e pratiche locali", Conferenza SIU Abitare l'Italia. Territori Economie Diseguaglianze, Torino 24-26 marzo 2011.
- Secchi B, (2013) *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari
- Tosi A. (2009), *Questioning housing policies in Italy: how social are social policies*, Ciclo de conferencias 'La politica de viviendas en las ciudades del sur de Europa? Madrid, Observatorio Municipal de Vivienza, 26 de Octubre.

Geografie dell'abitare contemporaneo. Prospettive urbane condivise

Silvia Covarino

Università di Sassari

DADU, Dipartimento di Architettura Design e Urbanistica

Email: silviacov@libero.it

Abstract

L'ambito di ricerca¹ interessa l'abitare, inteso come abitare collettivo, della città pubblica, nello scenario delle metropoli contemporanee, in realtà di alta densità abitativa, che a distanza di mezzo secolo risponde e soprattutto si rivela una "nuova emergenza", in cui la modalità e le condizioni dell'abitare rilevano i nuovi bisogni ed esigenze di nuovi abitanti, da cui si definiscono emergenze, disagi, forme di degrado sociale. Una riflessione che ripercorre lo spazio urbano è condiviso, in cui è necessario ri-pensare le modalità di recupero, riqualificazione, nonché una risposta capace di interpretare le necessità reali della comunità del terzo millennio, sempre più multiculturale ed eterogenea. Nuovi bisogni e le esigenze dei nuovi abitanti, in cui il ruolo della comunità è fondamentale per una visione futura di una città abitabile., in quanto "c'è un rapporto estremamente intenso tra lo spazio fisico e chi lo abita, per ri-pensare soluzioni progettuali, processi condivisi, percorsi e sperimentazioni possibili, in contesti "sensibili" ed eterogenei, di cui le nostre realtà urbane contemporanee sono terreno di sperimentazione e tracce future delle città abitabili.

Parole chiave: community, urban regeneration, participation.

1 | Città in trasformazione

In questo ultimo secolo le città hanno cambiato la loro morfologia, limiti e confini senza eguali nella storia urbana. La crescita e lo sviluppo, soprattutto nel periodo post-bellico, hanno fatto della città il motore dell'industrializzazione, moltiplicando alloggi e cementificando suoli, in cui gli spazi costruiti diventano parte integrante del centro storico, nucleo originale della città stessa. L'urbanistica nella sua utopia, amplifica tale espansione, prolifera una serie di nuovi quartieri, nuove comunità di abitanti, i quali si sono insediati e di conseguenza dato un'identità alle periferie. E' il disegno della dimensione suburbana o dispersione urbana per indicare un ampliamento spaziale del fenomeno. Tale fenomeno conosciuto anche come urban sprawl, è il fenomeno che definisce ciò che è successo alle città italiane, l'esplosione di orridi condominî, perverse villette a schiera, scellerati capannoni, pessimi palazzi tende ad annullare l'equilibrio tra ambiente antropizzato e non, anzi infrange o nega ogni codice storico-culturale perché è al servizio dell'industrializzazione, di cui adotta pratiche e strategie, ponendo il mercato al di sopra di ogni alto valore significa anche involontariamente difendere tutto ciò che è successo nel passato, compreso l'ordine sociale al quale si è adeguato lo spazio urbano. Un collage quindi tra i fallimenti architettonici e sociali di alcuni

¹ All'interno del progetto di ricerca *Governare ad Arte. Processi e strumenti della progettazione partecipata del territorio*, Silvia Covarino, in qualità di assegnista, dell'UA (Unità Architettura), sta sviluppando un focus sul tema dell'abitare. Attraverso le seguenti parole chiave: disagio abitativo / emergenza abitativa, politiche per l'abitare, qualità spazi abitati, co-housing, residenze temporanee, ri-pensare le periferie, spazi collettivi, social design. Il report in corso di svolgimento, definito: *Lo spazio dell'abitare urbano contemporaneo. Ri-pensare bisogni, forme e modelli condivisi.*

emblematici programmi di edilizia residenziale pubblica con l'illimitata crescita urbana, in cui "abita" gran parte della popolazione urbana, per non parlare del suburbio che ha, anche da un punto di vista demografico, contorni ancora molto sfumati ma non meno ampi. Periferie, che dovremmo definire semplicemente città.

Tali luoghi lontani dal centro, o meglio questa dimensione spaziale urbana, abitata, che sono attualmente al centro del dibattito urbano e sociale contemporaneo, la città pubblica.

Il fenomeno di crescita urbana, inoltre, è coinciso con un ventennio di progressiva riduzione dell'intervento pubblico diretto in materia residenziale. La risposta del settore pubblico al problema dell'alloggio sociale è storicamente avvenuta in tre periodi: l'istituzione dell'edilizia economica e popolare attraverso passaggi normativi a partire dall'inizio del secolo scorso. Tuttavia la domanda di abitazioni a carattere economico e popolare rimanga (e rimane tutt'ora) insoddisfatta. Ricordiamo che in quegli anni le città sono impreparate a governare con equilibrio e che l'incremento della domanda abitativa del dopoguerra, negli anni '70 -'80 inizia a stagnarsi.²

Queste diverse stagioni dell'edilizia residenziale pubblica contribuiscono attraverso l'intervento diretto dello Stato a dare una risposta alla casa, con accessibilità rispetto al libero mercato, una casa a prezzi accessibili a centinaia di migliaia di famiglie e allo stesso tempo formare varie generazioni di architetti sul tema dell'edilizia residenziale destinata ai ceti meno abbienti. Il panorama attuale e l'approccio all'edilizia abitativa d'interesse sociale sta cambiando ed essa comincia a essere pensata non più come un intervento pubblico a fondo perduto ma come un investimento a bassa redditività e a basso rischio. Questo approccio rende possibile la sperimentazione di nuove risposte alla questione dell'abitare, con variabili differenti tra bisogni e utenti. D'altro canto, ciò comporta il rischio di distrarre l'attenzione del soggetto pubblico da coloro che comunque dovranno essere presi in carico dalla società attraverso un intervento diretto dello Stato. Si tratta dei soggetti che trovandosi in una situazione di disagio plurimo non riescono a sostenere il costo dell'abitazione, neanche se calmierato. Gli investimenti a bassa redditività possono infatti accogliere una percentuale esigua di questi soggetti, mentre bisognosi, attraverso nuove strategie e prospettive da tracciare.

2 | La città, i suoi abitanti, una nuova dimensione dell'abitare

L'emergenza casa, la questione abitativa, l'abitare nelle sue nuove forme e modelli, è una necessità su cui riflettere, un'emergenza che richiede una nuova visione e approccio al problema. Dalla metamorfosi urbana, al percorso dei passaggi fondamentali della storia delle politiche per l'abitare, è necessario riflettere su cosa ci sia dentro il margine della città contemporanea, soprattutto, quali siano gli abitanti, quali i modelli, gli spazi da condividere.

L'interpretazione dei bisogni necessita di un approccio inevitabilmente di tipo socio-antropologico, strumenti che consentono di pensare soluzioni possibili per il futuro abitabile, risultato di un processo di interpretazione di pratiche e realtà abitative, da tradurre in nuovi modelli. (fig. 1)

La marginalità dell'abitare urbano contemporaneo, fenomeno in crescita, riflette nuove forme di insediamento e modalità di condivisione urbana, da interpretare nei bisogni delle comunità, sempre più multietniche, necessità di nuovi strumenti progettuali-operativi. Spesso lo spazio abitato è lo spazio residuo, marginale, occupato, trasformato e reso abitabile, in condizioni disagio e degrado sociale. I modelli dell'abitare collettivo del nostro passato recente, che rispondeva ad una domanda di case, sperimentazione di un'abitare quantitativo, è un modello superato, che non corrisponde ai nuovi bisogni, non si dimostra una soluzione alla crisi abitativa e alla sua emergenza la nuova comunità urbana. Le nuove frontiere dell'abitare, modelli, forme e spazio, soprattutto in ottica di coabitare, inteso come integrazione socio-culturale della metropoli contemporanea, anche in prospettiva della città che sarà, richiamano la città esistente. Un'analisi di buone pratiche e percorsi critici del progetto dell'abitare contemporaneo, tra processi bottom-up&top-down, si traduce in una visione critica soluzioni progettuali, processi condivisi, in contesti "sensibili" ed eterogenei.

Il quadro demografico, la ripresa della domanda e quindi del numero delle nuove famiglie, non è dovuta tanto a un significativo incremento della popolazione quanto alla crescita delle nuove famiglie. I fattori demografici alla base di questo aumento sono tre: l'accelerazione dei flussi migratori verso l'Italia, la forte crescita del numero di famiglie italiane dovuta alla generazione Sessanta e inizio anni Settanta, che lascia la

² Ferdinando Terranova. *Edilizia & Potere Politico*. Alinea Editrice, Firenze 2011, p. 62-63.

famiglia di origine, e la riduzione della dimensione della famiglia media italiana, contribuisce inoltre che si fanno pochi figli, non si fanno, si vive più a lungo, si vive da soli.

In tale quadro, decisamente non trascurabili sono i caratteri di multiculturalità e necessità di integrazione della nostra società del terzo millennio, temi che richiedono un notevole sforzo, un processo socio-culturale, soprattutto una visione per una direzione di città cosmopolita.

Un “deserto sovraffollato”³, definizione delle nostre città di Zygmunt Bauman, sembra una contraddizione, ma non lo è, se riferiamo questa formula bizzarra alle nostre città. Le città in cui viviamo sono sovraffollate., come negarlo? Non importa dove e quando ci vai, l’evidenza di un eccesso di gente ammassata in uno spazio troppo piccolo abbonda. E’ per questa ragione che l’idea di un deserto sovraffollato ci colpisce come qualcosa di strano, persino di assurdo. Ciò che fa di un posto un deserto è l’abbondanza di spazio, di spazio vuoto, uno spazio svuotato di oggetti che a causa della loro rilevanza, evidente o soltanto percepita, si stagliano sul suo orizzonte uniforme e indefinito. Tutti noi sappiamo anche troppo bene che più gente c’è, più soli possiamo sentirci. E anche, d’altra parte, quando abbiamo bisogno di più spazio. Il paradosso della città si riflette nell’atteggiamento ambivalente dimostrato dagli urbanizzati nei confronti dello straniero da accogliere, con cui condividere il proprio spazio abitabile.

In questo pianeta urbano, quali abitanti? Nuovi bisogni e nuove esigenze, i modelli del passato in cui si pensava alla quantità di alloggi, sono decisamente superati. Gli spazi abitabili non sono più “adatti” alle nuove esigenze, alla struttura della famiglia etc. La comunità urbana, come definita da Friedman, in cui oramai le reti materiali e immateriali conducono alla città globale⁴, con i suoi cambiamenti di carattere socio – culturale, demografico con diverse geografie da interpretare, decifrare, soprattutto nuovi utenti e la necessità di nuovi modelli di condivisione, di fare comunità, di abitare insieme. Le direzioni di indagine della ricerca sono indagare: nuovi modelli spaziali, tipologie per l’abitare, forme, dimensioni, mixité, processi condivisi per l’abitare collettivo. I modelli e le soluzioni progettuali, proposte sul mercato immobiliare, non corrispondono alle nuove tipologie di famiglia, ai nuovi modelli della struttura scomposta sociale, frammentaria, le nuove forme e uso dello spazio abitato, la temporaneità: abitare transitorio, nuove modalità e pratiche abitative.

3 | Coabitare. Comunità, progetto, partecipazione

La città, nella storia e soprattutto la città contemporanea, rappresenta l’utopia per eccellenza, presa come modello di dimostrazione, da Platone, Thomas More, Rabelais o Fourier hanno dato alle loro utopie la forma di una città, nel senso geografico del termine, ossia di un territorio abitato da un insieme di essere umani organizzati.⁵ Un concetto chiave che caratterizza ultimamente la discussione sull’abitare è quello della necessità di affrontare il problema attraverso la creazione di una comunità sostenibile.

L’idea di comunità è a sua volta intimamente legato a quello di partecipazione ed è quasi impossibile parlare di uno senza fare riferimento all’altro. La partecipazione è pertanto uno strumento per creare comunità attraverso lo sviluppo di reti di solidarietà e cooperazione e la creazione o il rafforzamento dell’identità comunitaria. Il concetto di comunità ha due aspetti fondamentali: da un lato c’è la comunità reale, ovvero un certo tipo di organizzazione sociale che si è concretamente manifestata nella storia ed evoluta fino ai giorni nostri, e dall’altro lato abbiamo la comunità come progetto, come idea ispiratrice che ha influenzato la disciplina urbanistica e di conseguenza l’architettura.

Nel progetto contemporaneo di comunità accanto alle comunità storiche, che hanno forti radici e tradizioni culturali comuni e che tendono a essere cancellate, troviamo le comunità locali di recente formazione che condividono uno stesso luogo ma non hanno una storia comune. Si tratta di quartieri residenziali di recente costruzione, di veri brani di città da creare ex novo o da riqualificare nell’ottica del housing sociale. In questo caso, il progetto di comunità si pone l’obiettivo di costruire un’identità comune legata al vivere quotidiano attraverso la promozione di uno sviluppo economico locale sostenibile, la

³ “La nostra è una società individualizzata: abbiamo raggiunto una libertà di autoaffermazione individuale e di auto espressione virtualmente illimitata che non ha precedenti. La vita individualizzata però, ha le proprie angosce, forse non meno dolorose di quelle di una vita vissuta all’ombra della tendenza totalitaria”, questi sono aspetti che si riflettono anche e soprattutto nelle modalità di abitare e nella dimensione urbana contemporanea, contesto di interesse e terreno sperimentale per nuove sperimentazioni sull’abitare contemporaneo. Il Deserto Sovraffollato in Zygmunt Bauman (2008). Individualmente insieme. Diabass la ginestra.

⁴ Città globale non significa che la terra sia abitata da una società omogenea e uniforme; significa piuttosto che è agevolata la mobilità immateriale dei piccoli gruppi, quelli le cui dimensioni restano inferiori ai limiti del “gruppo critico”; piccoli gruppi che a loro volta formano una società a bassa comunicazione. Yona Friedman (2003). Utopie realizzabili. Quodlibet, pag. 169.

⁵ Op. Cit, pag. 154.

costruzione di reti di solidarietà e mutua assistenza e la realizzazione di condizioni ambientali migliori. L'evoluzione contemporanea del concetto di comunità è fortemente legata al tema dello sviluppo sostenibile e quindi propone un modello di sviluppo conservativo delle risorse ambientali, equilibrato e più equo, decentrato in sede locale, partecipato e autogestito. Il concetto di comunità è intimamente legato nella sua concezione contemporanea a quello di partecipazione. La partecipazione è sia uno strumento della comunità per prendere delle decisioni condivise e risolvere i conflitti, sia un suo obiettivo perché la partecipazione, che necessita di una cultura dell'ascolto, del dialogo e della cooperazione, non avviene in maniera spontanea.

Il tema del coinvolgimento degli abitanti nei processi di progettazione a scala urbana può essere articolato in due distinte aree tematiche. Da una parte la messa a punto di veri e propri metodi di progettazione partecipata con riferimento allo spazio della città in generale e in particolare allo spazio pubblico di quartiere e dall'altra lo studio del complesso rapporto che si instaura fra lo spazio della città ed i cittadini che in essa vivono. Tuttavia per creare ordine e non il caos, le persone coinvolte devono seguire alcuni principi comuni, non esiste niente di peggio in cui ogni metro quadrato sia stato progettato seguendo principi completamente diversi.⁶ (fig. 2)

Giancarlo De Carlo, considerato il riferimento significativo per i processi partecipativi, soprattutto in ambito dell'abitare urbano, definisce il concetto stesso come segue: "Penso che la partecipazione sia un processo complesso, che richiede immaginazione e coraggio, proiettato verso trasformazioni profonde della sostanza stessa dell'architettura. L'obiettivo è di pervenire ad un linguaggio molteplice che possa adattarsi al variare delle circostanze, al consumo del tempo che passa, a vari livelli di conoscenza e di percezione, alle aspettative plurali di tanti possibili interlocutori; un linguaggio composto di molti strati egualmente significativi".⁷

Le future politiche e strategie urbane, la necessità di ripensare l'abitare, al centro della città nuovo paesaggio della città contemporanea devono nascere da azioni degli abitanti, che rivendicano, spesso anche con i nuovi media della rete, la possibilità di svolgere un ruolo attivo, il progettista deve partire da questa considerazione. La partecipazione, anche utilizzando i social media e la rete, e non solo, anche strumenti tradizionali (riunioni, gruppi di lavoro, ecc.), diventa quindi il supporto, per intercettare i bisogni dell'utenza. Lo sforzo dell'architetto deve essere rivolto, ad individuare con sensibilità e responsabilità sociale, un "terreno comune", spesso tra pubblico e privato, di dialogo che porti ad un'effettiva progettazione partecipata. Appunto generare futuro, progettando, costruendo con e per la gente. Questa idea di "Ecologia Urbana", trova la sua applicazione politica nel principio della sussidiarietà, per cui le decisioni sono prese dal basso, dalla base, quando viene messa nelle condizioni per poter prendere queste decisioni. Il compito dei tecnici degli amministratori è di fare in modo che siano fornite le competenze e le informazioni affinché questo processo decisionale possa avvenire. Non di usurpare i diritti degli abitanti, dei Cittadini. Tanto che Kröll, più che usare "progettazione partecipata", preferisce usare il termine di "progettazione assistita". Così che l'architetto agisce come catalizzatore di un processo creativo e sociale dinamico, rispetto al quale mette a disposizione il suo sapere per tradurre le relazioni tra persone in uno spazio idoneo, anche attraverso una rigenerazione della città pubblica esistente, esperienza della macchina per abitare, da cui emerge il bisogno di una città abitabile.

4 | Progettare per abitare

Mai come adesso l'architettura è chiamata a dare risposte inedite e urgenti sui luoghi che abiteremo nel prossimo futuro. In un mondo che sta cambiando profondamente, portando con sé nuovi desideri e domande irrisolte, la cultura del progetto può diventare uno straordinario strumento di ascolto della realtà e di produzione di nuove, potenti, visioni. Scuola, spazi collettivi, residenze, paesaggio saranno alcuni dei laboratori in cui l'architettura, vista come arte civile e produttrice di bellezza democratica, sarà chiamata a dare un contributo necessario. L'abitare è stato il terreno di sperimentazione in Italia, a partire dagli anni '70, importando modelli consolidati dagli Usa e dal mondo anglosassone sulla progettazione partecipata, "Quando mi sono formato, l'abitare era il principale problema dell'architettura. Coinvolgeva tutti gli architetti e naturalmente i cittadini di ogni livello sociale. La guerra aveva distrutto le parti più sensibili della città e aveva accelerato in modo formidabile i processi di inurbamento, con il conseguente abbandono delle campagne. Eravamo in uno dei più difficili passaggi dalla civiltà agricola a quella urbana

⁶ Carlo Ratti (2014). *Architettura Open Source. Verso una progettazione aperta*. Einaudi, Torino.

⁷ De Carlo Giancarlo (1988), in Rossi Lamberto, *Giancarlo De Carlo. Architetture*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, p.241.

ed il numero di persone in cerca di un alloggio in città era diventato enorme. Cosicché nell'alloggio – nel progettarlo, nel costruirlo e abitarlo – si era concentrata una mitologia nella quale gli architetti assumevano un ruolo quasi sacerdotale. Ricostruendo le abitazioni si costruivano le città, e cioè si ricostruiva il mondo con tutte le sue conseguenze politiche, sociali, culturali che questo poteva avere. E' stato un periodo di grande generosità e moralità per l'architettura, perché l'obiettivo era lo "shelter", il riparo, come dicevano Sullivan e Wright, grandi architetti nel grande periodo di espansione civile degli Stati Uniti. Tra gli assunti che sono stati affermati, quello che appariva più saggio e razionale era che all'abitazione dovessero essere dedicate risorse pubbliche per realizzare il maggior numero di alloggi e che questi avrebbero dovuto costare in meno possibile. L'assioma applicato alla lettera ha prodotto un grave errore, quello di pensare che il basso costo dovesse essere ottenuto riducendo al minimo la dimensione degli alloggi. Si è visto dopo che, al contrario, la riduzione degli spazi abitabili non solo non risolveva il problema del fabbisogno, ma invece causava l'effetto, ben più grave di spingere i progettisti a rinunciare a uno dei compiti fondamentali dell'architettura, che è quello di intervenire sull'ambiente, sul paesaggio, sulla città, su ogni edificio d'abitazione, su ogni alloggio, secondo un unico modulo coerente che mira alla qualità. E quindi al benessere, collettivi. Ho cominciato molto presto a ripensare criticamente i principi del Movimento Moderno: ho rifiutato sia l'idea di "macchina per abitare", sia l'idea di "alloggio popolare", che introducevano una definizione classista inaccettabile. Perché per me dare a tutti un'abitazione significava dare a tutti un'abitazione equivalente per confort abilità, decoro, dignità estetica. La riduzione della concezione di abitazione a puro fatto economico non ha forse scardinato l'idea di città, legittimando la scarsa qualità della periferia e gettando nell'oblio la campagna? Non ha forse incoraggiato l'espansione e l'uso dell'automobile?"⁸ (fig. 3)

La riflessione è attualissima ci consente di riflettere, a seguito delle trasformazioni delle nostre città, abitanti e sperimentare modelli possibili per proseguire la ricerca sull'abitare, ri-pensare l'abitare, in particolare in un contesto nazionale in cui la casa ha un valore significativo, da un punto di vista immobiliare rappresenta un notevole problema per le generazioni future per il mantenimento e gestione, sia da parte dei privati che del pubblico. La realtà contemporanea è ben distante, dall'esigenze degli anni della massiva produzione di alloggi in cui la qualità dell'abitare e degli spazi collettivi è venuta meno. Ognuno ha diritto ad avere un alloggio, ma non quello "minimo" della cucina di Francoforte, dove si poteva cuocere una frittata in pochi secondi grazie allo studio ergonomico del suo volume, ma invece quello dove l'abitante può sentirsi parte di un ambiente collettivo ricco, il cui organismo fisico contribuisce all'arricchimento del paesaggio. Bisogna ricaricare l'abitazione di valori che coinvolgono la collettività e la rendono migliore. L'abitazione deve poi prepararsi all'ineluttabile destino delle nostre città, che diventeranno sempre più multietniche, in cui l'alloggio deve rispondere appieno alle diverse culture della comunità, ai diversi modi di abitare gli spazi privati e gli spazi urbani, di vivere la dimensione individuale, familiare, collettiva. Perché è l'architettura che deve adattarsi agli uomini e non certo il contrario.⁹

"Un architetto per soddisfare le future esigenze dei futuri abitanti, deve lasciare che questi lo progettino (...) così come sono oggi, gli edifici che ci circondano sono ostili: mentre guidiamo e camminiamo ce ne rendiamo conto, continuamente costretti ad aggirarli. Le cartine altro non sono che piani strategici per muoversi in città (...) studiare come far sì che la città ci ostacoli meno e ci sia meno ostile (...) come architetto il mio problema è capire come assumersi la responsabilità di progettare un palazzo sapendo poco o nulla dei fruitori, e capire inoltre quando è il momento di fermarsi per lasciare spazio alle loro scelte".¹⁰

Queste sono le possibili proiezioni future le periferie contemporanee che sono i luoghi dell'habitat dell'uomo nei quali i cittadini soffrono un disagio derivante dall'assenza delle condizioni che rendono la città un luogo in cui abitare è piacevole. Ovunque il territorio è stato devastato, da un consumo di suolo impressionante, risorse essenziali di naturalità sono state sottratte ai cicli vitali della biosfera. Si è formata una nuova periferia con la quale domani bisognerà fare i conti.

⁸ M. Guccione, A. Vittorini (2005). *Giancarlo De Carlo. Le Ragioni dell'architettura*, Electa Opera DARC, pag. 32 – 33.

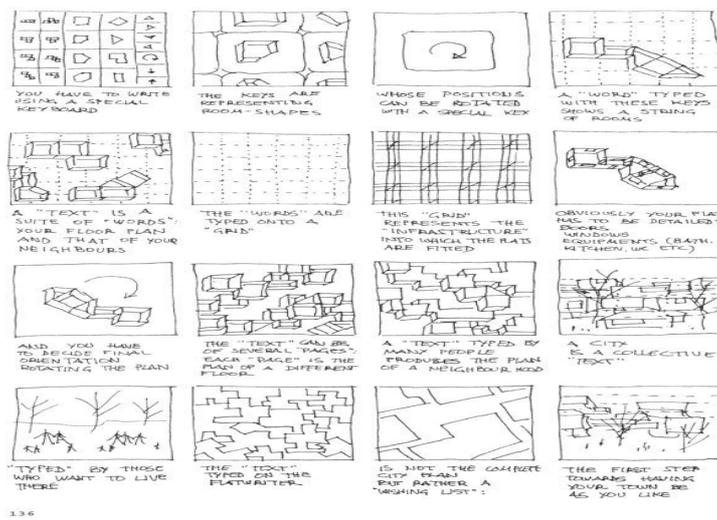
⁹ M. Guccione, A. Vittorini. (2005). *Giancarlo De Carlo. Le Ragioni dell'architettura*, Electa Opera DARC, pag. 32 – 33.

¹⁰ Anna Cenizza, Luca Danieri (a cura di) (2008). Yona Friedman. Charta, FAR Fondazione Antonio Ratti, Milano. Pag. 14-15.



CHARTA YONA FRIEDMAN

Figura 1 | Yona Friedma, Schizzi.
Fonte: Yona Friedman (2008). Charta, FAR Fondazine Antonio Ratti. Milano.



136

Figura 2 | Yona Friedman, Schizzi.
Fonte: Flatwriter concept, Yona Friedman, 1971.

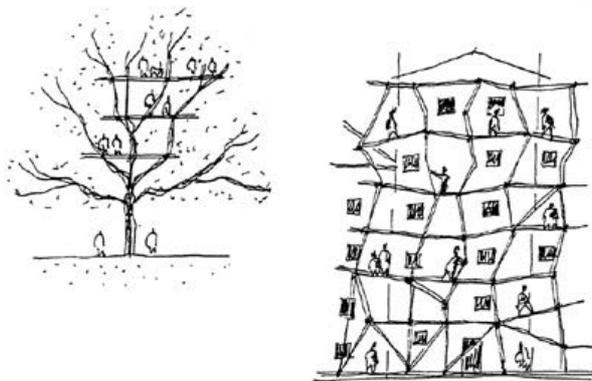


Figura 3 | Abitare, schizzi di Giancarlo De Carlo.
Fonte: M. Guccione, A. Vittorini. (2005). Giancarlo De Carlo. Le Regioni dell'architettura, Electa Opera DARC.

Riferimenti bibliografici

- Cenizza A., Danieri L. (a cura di) (2008). *Yona Friedman*. Charta, FAR Fondazione Antonio Ratti, Milano.
- De Carlo G. (1988), in Rossi Lamberto, *Giancarlo De Carlo. Architetture*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano.
- Friedman Y. (2003), *Utopie realizzabili*, Quodlibet, Macerata.
- Guccione M., Vittorini A. (2005), *Giancarlo De Carlo. Le Ragioni dell'architettura*, Electa Opera DARC.
- Leccardi C. (a cura di), Zygmunt Bauman (2008), *Individualmente insieme*, Diabasis la ginestra.
- Ratti C. (2014), *Architettura Open Source. Verso una progettazione aperta*, Einaudi, Torino.
- Terranova F. (2011), *Edilizia e Potere Politico*, Alinea Editrice, Firenze.

Ritornare all'affitto: evidenze analitiche e politiche pubbliche

Roberta Cucca

Università di Milano-Bicocca
Dipartimento di sociologia e ricerca sociale
Email: roberta.cucca@unimib.it

Luca Gaeta

Politecnico di Milano
Dipartimento di architettura e studi urbani
Email: luca.gaeta@polimi.it

Abstract

La crisi ha contribuito a far emergere, in tutta la sua drammaticità, un disagio abitativo diffuso le cui cause strutturali vanno ricercate nelle dinamiche del mercato residenziale italiano degli ultimi trent'anni. La letteratura scientifica e l'accesa discussione pubblica si sono principalmente concentrate attorno alla fragilità delle politiche di edilizia residenziale pubblica e di social housing, le difficoltà di accesso al credito per l'acquisto di case e le problematiche relative al costo della locazione e al rinnovo dei contratti. La tesi che si sostiene in questo contributo è che per l'Italia sia auspicabile un "ritorno all'affitto" attraverso programmi e politiche pubbliche che si pongano l'obiettivo di un sostanziale cambio nei titoli di godimento dello stock abitativo. Il paper mette a fuoco le molteplici rigidità causate in Italia dall'eccesso di abitazioni occupate dai proprietari, fra cui: la ricchezza delle famiglie congelata in immobili e mutui, la scarsa mobilità territoriale, un'elevata soglia di accesso all'alloggio, l'indebitamento prolungato, la dipendenza dei figli dai genitori, il sottoutilizzo dello stock residenziale. Attraverso un'analisi della situazione anche di altri paesi europei dove negli ultimi anni si è registrata la diminuzione del peso delle case di proprietà sullo stock abitativo complessivo (fra cui l'Irlanda, la Spagna, l'Islanda, ovvero paesi colpiti fortemente dalla crisi) sono quindi discusse possibili politiche di ritorno all'affitto, che si pongano l'ambizioso traguardo del cambio del titolo di godimento dalla proprietà alla locazione per quattro milioni di unità abitative su scala nazionale in dieci anni.

Parole chiave: affitto, edilizia residenziale, politiche pubbliche.

Una 'sclerosi proprietaria' colpisce l'Italia

In Italia da tempo la casa in affitto è diventata un bene residuale. Il censimento del 2011 attesta che, su 24,6 milioni di famiglie, appena 4,4 milioni occupano alloggi in affitto, cioè il 17,9 % (compresi gli inquilini dell'edilizia residenziale pubblica). La situazione non è però omogenea sul territorio nazionale (tab. I). Il Nord-est si avvicina al 74% di famiglie in case di proprietà, mentre nelle Isole vivono in affitto meno del 15% delle famiglie. In complesso, ben 6426 comuni su 8244 superano la media nazionale di famiglie in case di proprietà. Tra le grandi città, Roma tocca il 68% di famiglie in case di proprietà; Napoli si ferma al 53% e la corrispondente quota di famiglie in affitto supera il 36%, unica insieme a Bolzano tra i capoluoghi di provincia.

Tabella I | Censimento 2011: famiglie per titolo di godimento dell'alloggio. Fonte: elaborazione su dati Istat.

	proprietà	affitto	altro titolo	tot. famiglie	% proprietà	% affitto
Italia	17.691.895	4.422.302	2.468.993	24.611.766	71,8	17,9
Nord-ovest	4.991.957	1.390.663	540.548	6.927.969	72	20
Torino	272.871	117.946	26.721	419.449	65	28,1
Milano	391.836	179.767	46.668	618.524	63,3	29
Nord-est	3.602.685	883.716	389.804	4.878.478	73,8	18,1
Bologna	118.999	57.492	16.753	193.388	61,5	29,7
Centro	3.581.185	803.962	509.809	4.915.726	72,8	16,3
Roma	809.937	241.249	117.028	1.187.778	68,1	20,3
Sud	3.615.983	962.964	669.891	5.249.239	68,8	18,3
Napoli	186.402	132.703	32.764	351.876	52,9	37,7
Isole	1.900.085	380.997	358.941	2.640.354	71,9	14,4
Palermo	148.586	71.153	26.461	246.227	60,3	28,8

Non intendiamo qui approfondire le ragioni che hanno condotto a questa situazione di grave squilibrio del mercato residenziale. Tra queste, oltre alle storiche ragioni di consenso politico (Bortolotti, 1978) e di protezione del risparmio dall'inflazione, più recentemente hanno influito la stasi della costruzione di edilizia residenziale pubblica e la vendita di una parte del patrimonio esistente; il frazionamento del patrimonio residenziale di grandi aziende, banche, enti assicurativi e previdenziali; le riforme del credito immobiliare dal 1993 in avanti con l'ampliamento dei soggetti autorizzati a erogare mutui e l'innalzamento del rapporto massimo tra mutuo e valore ipotecario; l'abolizione dell'imposta di successione e altro ancora. Si è determinata nel complesso una situazione di forte incentivo, se non di coazione, all'acquisto del bene domestico per una domanda resa solvibile con l'artificio dell'indebitamento prolungato. Il settore edilizio si è strutturato in parallelo per la produzione di alloggi destinati alla vendita, l'unica attualmente possibile in regime di libero mercato a causa del prezzo elevato dei suoli edificabili. Tuttavia il prezzo del suolo dipende dal prezzo del volume edificabile e, da questo circolo vizioso, l'affitto è inesorabilmente escluso. Il credito a basso costo del decennio scorso ha generato una domanda d'acquisto altrimenti insolubile, che ha spinto i prezzi delle case al rialzo rendendo così il mercato ancora più dipendente dal credito, il suolo ancora più costoso e la locazione residenziale ancora meno remunerativa. Oggi capiamo meglio la spirale in cui si è avvitato il mercato residenziale (non solo italiano). La crisi dei mutui — come il rintocco di mezzanotte per Cenerentola — ha bruscamente ridotto la domanda alla sua dimensione reale causando il crollo delle compravendite, il blocco delle nuove costruzioni, il fallimento di moltissime imprese edili. È vero allora che le famiglie italiane aspirano antropologicamente alla proprietà della casa, o non è piuttosto il caso di riflettere sugli effetti perversi della coazione sociale all'acquisto?

Lo squilibrio del mercato residenziale italiano genera conseguenze negative a lungo termine, che la crisi aggrava ulteriormente e che, in termini generali, proponiamo di definire 'sclerosi proprietaria'. L'esame delle principali conseguenze negative è oggetto del paragrafo successivo.

Le conseguenze della 'sclerosi proprietaria'

La prima conseguenza negativa della sclerosi proprietaria è che una parte assai consistente della ricchezza delle famiglie è *congelata* in immobili e mutui, cioè in forme d'investimento difficili da liquidare. La Banca d'Italia stima per l'anno 2013 che le attività reali (abitazioni, terreni, ecc.) formino il 60% della ricchezza lorda delle famiglie (5.767 miliardi, di cui 4.908 sono la ricchezza abitativa). Rispetto al 2000, osserva l'Istituto di Via Nazionale, «la quota di ricchezza lorda detenuta in attività reali è cresciuta di 8 punti percentuali a scapito delle attività finanziarie» (Banca d'Italia, 2014: 9). La casa in proprietà dunque assorbe una parte sempre maggiore del risparmio familiare. I mutui per l'acquisto di case nel 2013 valgono 378,4 miliardi mentre valevano 98 miliardi nel 2000 a prezzi correnti.

La seconda conseguenza negativa riguarda la mobilità territoriale dei lavoratori a lungo e breve raggio. Già nel 1998 Maurizio Coppo (1998: 1) scriveva, in uno studio sulla mobilità abitativa, che «il nostro mercato residenziale ha assunto progressivamente una configurazione del tutto eccezionale rispetto al quadro europeo [...], caratterizzata da una marcata rigidità che deprime i livelli di ricambio e di mobilità abitativa, con effetti negativi sulle stesse prospettive di sviluppo economico e occupazionale». Non serve riandare all'aspra polemica di Engels contro i socialisti fautori dell'abitazione operaia in proprietà, cioè «l'utopia borghese [...] che vuol dare a ciascun lavoratore una casetta tutta sua e incatenarlo così al suo capitalista in modo semif feudale» (Engels 1974:). È sufficiente aggiornare i termini della *questione* per comprendere che

la proprietà dell'alloggio e più ancora la scarsità di abitazioni in affitto sono ostacoli alla piena libertà di movimento dei lavoratori italiani che limitano la capacità contrattuale, la ricerca di impieghi migliori sul territorio nazionale e la possibilità di evitare lunghi spostamenti pendolari dal luogo di residenza al luogo di lavoro. La casa rischia di essere la variabile indipendente nella ricerca di occupazione, e non viceversa.

Una terza conseguenza negativa, in parte correlata alla precedente, è il sottoutilizzo dello stock residenziale distribuito sul territorio nazionale in quantità largamente superiore al fabbisogno, come spesso ricorda Campos Venuti. Eppure la parte di stock offerta in locazione è strutturalmente inferiore alla domanda, anche a causa della sua segmentazione in almeno quattro categorie: quella a canone sociale dell'edilizia residenziale pubblica; quella a canone convenzionato secondo gli accordi locali della legge 431/1998; quella a canone libero e, infine, quella informale dei canoni riscossi in nero. Muoversi dall'una all'altra di queste categorie può significare notevoli differenze in termini di garanzie e d'incidenza del canone sul reddito familiare. Come osserva ancora Coppo (1998: 5), le abitazioni a canone sociale e convenzionato «vengono conservate anche se non sono più pienamente adeguate alle esigenze del nucleo familiare e [anche] se sarebbe opportuno lasciarle a nuclei familiari di reddito più basso». Una pratica confermata dall'indagine della Corte dei Conti sull'edilizia residenziale pubblica, che rileva «il funzionamento solo parziale di procedure di controllo e di effettivo *turn over* nelle assegnazioni, con il risultato di una permanenza incontrastata negli alloggi anche da parte di chi non è più non abbiente» (Corte dei Conti, 2007: 16).

Il fenomeno sopra descritto è in buona parte determinato dalla scarsa *affordability* del settore delle locazioni in Italia. Nel corso degli anni il costo degli affitti ha progressivamente inciso sempre più sul reddito delle famiglie. Questo aspetto rappresenta una quarta e assai rilevante conseguenza negativa della 'sclerosi proprietaria' in Italia. Come ben messo in luce da Benassi e Cavalca (2010), nel periodo 1991-2009, a fronte di una crescita delle disponibilità familiari del 18%, l'incremento dei canoni di mercato nelle aree urbane è stato pari al 105%. L'incidenza della locazione di un'abitazione di 70 mq sul reddito delle famiglie italiane è così passata dal 10,2% dei primi anni Novanta al 17,6% del 2009 (+74%). In particolare, la spesa per l'abitazione grava per ben il 31,2% sul reddito delle famiglie che appartengono alla fascia di reddito più bassa, mentre incide per l'8,4% sul reddito delle famiglie che appartengono alla fascia più alta. Com'è evidente nel grafico sotto riportato, la situazione italiana risulta particolarmente critica per quanto riguarda l'incidenza di tale fattore se la si compara con la situazione di altri paesi europei (CECODHAS, 2015), anche ascrivibili allo stesso 'housing regime' (Arbaci, 2007), quali la Spagna e il Portogallo (fig. 1).

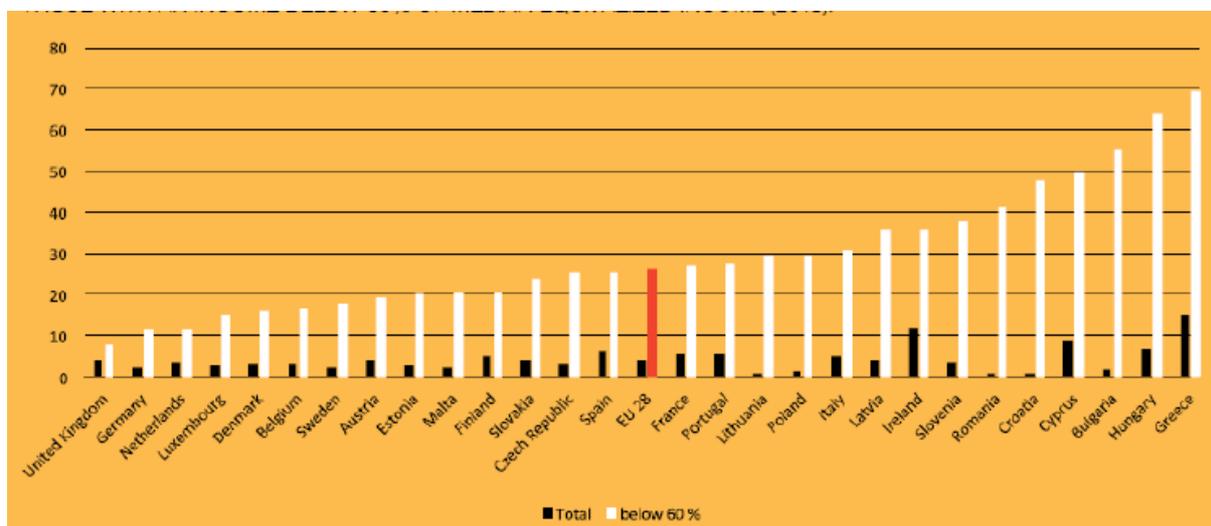


Fig. 1. Incidenza percentuale del costo della locazione o del mutuo per popolazione totale e popolazione con reddito al di sotto del 60% della mediana in Europa. Fonte: CECODHAS, 2015.

Tale fenomeno è in parte spiegato dal fatto che, all'interno dello stock in locazione, si osserva una sorta di polarizzazione sociale nella composizione dell'inquilinato, che vede sovra-rappresentate le fasce sociali più povere. Le famiglie con reddito inferiore al 60% di quello medio rappresentano in Italia ben il 30% dei nuclei afferenti al comparto dell'affitto, contro un valore del 17% registrato nel settore della proprietà (Benassi, Cavalca, 2010).

Infine, come ben messo in luce da Palvarini (2013), una questione abitativa strettamente correlata all'attuale strutturazione del mercato abitativo è relativa alle difficoltà di accesso alla casa da parte delle giovani generazioni. Uno degli indicatori che possono essere utilizzati per comprendere questo fenomeno, quinta conseguenza negativa della 'sclerosi proprietaria' italiana, è la percentuale di persone fra i 25 e i 34 anni che vivono ancora con la famiglia di origine. A livello europeo (Palvarini, 2013), quel che sembra emergere è una relazione tra la diffusione della proprietà abitativa e la quota di giovani che vivono ancora con i genitori: tale percentuale è molto elevata (tra il 45-70%) in paesi quali la Croazia, la Bulgaria, la Grecia e l'Italia (che registrano alte quote di stock abitativo in proprietà), mentre è particolarmente bassa in Danimarca (3%), Svezia (5%) Germania (15%), Austria (21%), paesi cioè con un mercato abitativo in cui la locazione rappresenta un'opportunità molto più 'affordable'.

Tornare all'affitto

Per contrastare le conseguenze negative che la sclerosi proprietaria porta con sé, anche per l'Italia è necessario un 'ritorno all'affitto' attraverso programmi e politiche pubbliche che si pongano il traguardo di un sostanziale cambio dei titoli di godimento dello stock abitativo, *riducendo dal 72% al 60% gli alloggi occupati dai proprietari*. Considerato che le unità immobiliari residenziali censite dal catasto nel 2013 sono 34.608.918 (OMI, 2014), in massima parte di tipo civile, economico e popolare, il cambio del titolo di godimento dovrebbe riguardare quattro milioni di unità, escludendo le abitazioni di particolare pregio. Si avrebbe così il raddoppio dell'offerta locativa.

Per il nostro paese si tratta certo di un'ipotesi assai impegnativa, da perseguire lungo l'arco di un decennio in quanto richiederebbe l'inversione del trend tuttora in atto. Infatti, nonostante la crisi economica e immobiliare, la casa di proprietà 'tiene' nel nostro contesto nazionale mentre in altri paesi duramente colpiti dalla crisi, negli ultimi anni, si è registrata la graduale diminuzione della quota di case in proprietà sullo stock abitativo complessivo (Irlanda, Spagna, Islanda, ma anche Regno Unito e Danimarca).

Tabella II | Variazioni (%) di popolazione che abita in case di proprietà nei paesi europei. Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

	2007	2010	2013	2007-2013
Austria	59,2	57,4	57,3	-1,9
Danimarca	67,1	66,6	63	-4,1
Francia	60,5	62	64,3	3,8
Regno Unito	73,3	70	64,6	-8,7
Olanda	66,6	67,2	67,1	0,5
Svezia	69,5	70,8	69,6	0,1
Belgio	72,9	71,6	72,3	-0,6
Italia	72,7	71,9	73	0,3
Lussemburgo	74,5	68,1	73	-1,5
Portogallo	74,2	74,9	74,2	0
Grecia	75,6	77,2	75,8	0,2
Slovenia	81,3	78,1	76,6	-4,7
Islanda	86,4	81,3	77,5	-8,9

	2007	2010	2013	2007-2013
Spagna	80,6	79,8	77,7	-2,9
Rep. Ceca	74,5	78,7	80,1	5,6
Malta	79,8	79,5	80,3	0,5
Estonia	86,8	85,5	81,1	-5,7
Lettonia	86	84,3	81,2	-4,8
Norvegia	83,8	82,9	83,5	-0,3
Polonia	62,5	81,3	83,8	21,3
Bulgaria	87,6	86,9	85,7	-1,9
Ungheria	88,5	89,7	89,6	1,1
Slovacchia	89,1	90	90,5	1,4
Lituania	89,4	93,6	92,2	2,8
Romania	96,1	97,5	95,6	-0,5
Irlanda	78,1	73,3	:	-4,8

Quali politiche è possibile attivare, quali sono già sperimentate in alcuni contesti italiani ed esteri?

Nel settore dell'housing sociale, la politica più diffusa è senza dubbio *l'istituzione di agenzie di intermediazione per la promozione dell'affitto*. Tali agenzie sono una realtà ormai consolidata in Belgio e Lussemburgo, ma recentemente sono state aperte in via sperimentale anche in Spagna, in Ungheria e in alcuni contesti locali italiani. Uno degli esempi più recenti è il Sistema Abitare Torino e Area Metropolitana, una rete di soggetti molto diversi tra loro (Enti locali, Fondazioni, associazioni, cooperative, banche, privati profit e no-profit, agenzie immobiliari) che hanno deciso di impegnarsi sul tema dell'accesso alla casa dando informazioni condivise e certificate, usando strumenti di qualità e collaborando in modo costante tra di loro. Un altro caso recente è quello dell'Agenzia per la locazione sociale di Milano. Sostanzialmente, l'agenzia raccoglie, verifica e organizza l'offerta di alloggi di mercato privato o anche pubblici (non ERP) sfitti e disponibili per la locazione e, sull'altro fronte, raccoglie, verifica e organizza la domanda dei nuclei familiari che presentano un bisogno abitativo intermedio tra l'edilizia residenziale pubblica e il libero mercato.

Un'altra politica è quella di *contrastare il sottoutilizzo dello stock residenziale non abitato con l'obiettivo di promuovere nuove forme di housing sociale*. Malta ha lanciato un programma di sgravi fiscali ai proprietari e di *rent benefits* ai

locatari al di sotto di una determinata soglia di reddito. L'Irlanda e la Spagna (e recentemente il Portogallo) hanno implementato programmi per riutilizzare stock residenziale invenduto di proprietà degli istituti di credito con l'obiettivo di favorire contratti di locazione a prezzi calmierati.

Nel settore dei contratti a canone libero, in cui predomina la piccola proprietà immobiliare, una politica è quella di *agevolare lo smobilizzo del capitale investito dalle famiglie in immobili residenziali* attraverso interventi regolativi. Nel Regno Unito ha preso piede dal 2010 una formula di *sale-and-rent-back* residenziale, regolata dalla Financial Conduct Authority. I proprietari (in particolare quelli che si trovano in difficoltà con le rate del mutuo) possono vendere la casa a un'agenzia autorizzata stipulando al contempo un contratto d'affitto per la durata minima di cinque anni. Non mancano tuttavia le segnalazioni di abusi commessi da operatori fraudolenti nei confronti di persone vulnerabili.

Maggiori tutele ai soggetti coinvolti darebbe *l'istituzione di un sistema di fondi immobiliari chiusi*, a raccolta e ad apporto, riservati a piccoli risparmiatori e piccoli proprietari, con la garanzia statale di un rendimento minimo e posti sotto la sorveglianza di un'autorità pubblica. I proprietari potrebbero conferire al fondo l'alloggio continuando ad abitarlo in affitto e ottenendo in cambio quote di corrispondente valore, che si possono scambiare sul mercato dei titoli come si fa con le azioni. I risparmiatori potrebbero acquistare quote del fondo. Le risorse così raccolte sarebbero investite dalla SGR nell'acquisto di alloggi occupati da proprietari che si trasformano in inquilini. Le quote sarebbero remunerate dai canoni fino alla scadenza del fondo, che dovrebbe avere durata decennale. La liquidazione del fondo in scadenza potrebbe avvenire con il vincolo di non vendere gli alloggi agli inquilini, ma privilegiando cooperative, investitori istituzionali, altri fondi immobiliari e piccoli proprietari. Durante l'intera vita di simili fondi, la gestione e la manutenzione degli alloggi richiederebbe competenze tali da alimentare un nuovo mercato professionale.

Una politica infine più radicale sarebbe *la limitazione per legge al 50% del rapporto tra mutuo e valore ipotecario*. Questa avrebbe di certo un impatto negativo sul settore delle costruzioni, che tuttavia in Italia è ipertrofico con molti operatori improvvisati. Il sistema bancario, che oggi applica di fatto quel rapporto ai mutui, non potrebbe tornare all'euforia sconsiderata del decennio scorso. Alcuni paesi europei applicano limitazioni soprattutto ai mutui usati come sottostante di obbligazioni, ad esempio Spagna, Portogallo, Germania e Finlandia (ECB, 2009).

Conclusioni

Tra i motivi non tutti pretestuosi, per cui l'Italia si definisce comunemente 'bloccata', noi comprendiamo la rigidità del mercato residenziale, dovuta alla quota sproporzionata di famiglie che abitano alloggi di proprietà. Il frazionamento estremo della proprietà residenziale si ritorce contro l'interesse collettivo dei cittadini perché determina condizioni sempre più selettive e impegnative di accesso alla casa, congela il risparmio delle famiglie e ne scoraggia la mobilità territoriale.

La soluzione che proponiamo è tornare all'affitto come modalità diffusa e accessibile, se non prevalente, di godimento del bene domestico. Per ottenere questo risultato è inutile sperare nella costruzione di nuove case in affitto. Il prezzo del suolo edificabile non lo consente e la giurisprudenza costituzionale ha cassato ogni tentativo di ribassare il valore di esproprio.

L'unica strada secondo noi percorribile è la conversione progressiva del patrimonio residenziale esistente dalla proprietà all'affitto attraverso politiche pubbliche di regolazione, incentivazione, intermediazione. La strategia consiste nel rendere la locazione privata un'opzione d'investimento competitiva, preservando nello stesso tempo l'edilizia residenziale pubblica che è parte essenziale del patrimonio locativo italiano.

Nel corso del tempo una perseverante politica nazionale di ritorno all'affitto potrebbe accumulare efficacia e produrre effetti sul valore del suolo edificabile. Una enorme ricchezza potrebbe ritornare in circolazione per consumi e investimenti produttivi in un paese dove la casa sia alla portata di tutti.

Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia (2014), "La ricchezza delle famiglie italiane", *Supplementi al bollettino statistico*, nuova serie, a. XXIV, n. 69.
- Benassi D., Cavalca G. (2010), "L'accesso alla casa: comparazione tra aree urbane e mutamento Intergenerazionale", Terza conferenza annuale Espanet Italia, "Senza Welfare? Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo", Napoli, 30 Settembre/2 Ottobre.
- Bortolotti L. (1978), *Storia della politica edilizia in Italia: proprietà, imprese edili e lavori pubblici dal primo dopoguerra ad oggi (1919-1970)*, Editori Riuniti, Roma.
- CECODHAS (2015), *The State of Housing in the EU 2015. A Housing Europe Review*. www.housingeurope.eu.
- Coppo M. (1998), *Fattori di riduzione della mobilità abitativa e riconfigurazione del mercato abitativo*, intervento al CNEL del 21 gennaio, www.rst.it/Testi/PDF/Articoli/Abz/A21A98.pdf.
- Corte dei Conti (2007), *Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica*, approvata con la deliberazione n. 9 del 4 giugno, www.corteconti.it/controllo/opere_pubbliche/edilizia/delibera_10_2007_aut.
- ECB - European Central Bank (2009), "Housing Finance in the Euro Area", in *Occasional paper series*, n. 101, www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp101.pdf.
- Engels F. (1974), *La questione delle abitazioni*, Editori Riuniti, Roma (ed. orig. 1872).
- OMI - Osservatorio del Mercato Immobiliare (2014), *Statistiche catastali 2013. Catasto edilizio urbano*, www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Documentazione/omi/Pubblicazioni/Statistiche+catastali.
- Palvarini P. (2013), "Casa e disuguaglianze", in S. Vicari (a cura di), *Questioni urbane. Caratteri e problemi della città contemporanea*, il Mulino, Bologna, pp. 93-117.

Metamorfosi e dialoghi.

Parte di città, heritage e declinazioni domestiche

Cristiana Eusepi

Università Iuav di Venezia

Dipartimento Culture del Progetto - Unità di Ricerca Abitare sociale e collettivo/Housing

Email: cristiana.eusepi@iuav.it

Abstract

Lo studio e i progetti presentati incentrano il contenuto sull'abitare collettivo, una tra le principali questioni cui l'architettura è chiamata a rispondere per dare forma allo spazio della casa e della città.

La riflessione trova specifica ragione in un repertorio di progetti abitativi – di *Housing* sociale, *Cohousing* e di altre forme di abitare collettivo o condiviso – concepiti in riferimento al tema del dell'*Heritage* e della riconfigurazione di edifici e aree dismesse.

Nei progetti la valorizzazione delle aree e delle strutture attribuisce significato al concetto di ri-funzionalizzazione e ristrutturazione urbana e architettonica: a grande scale, reinterpretando e riscrivendo il tessuto edificato; a scala ridotta, concentrando lo studio sugli interni e sull'impiego dialettico degli elementi che caratterizzano gli edifici esistenti.

I progetti per le aree ex Scalo Farini - Milano, ex Jutificio San Donà di Piave - Venezia ed ex Cotonificio Amman - Pordenone riflettono su un abitare che possa migliorare la qualità della casa e contemporaneamente della città.

Parole chiave: housing, heritage, urban projects.

Il concetto di *abitare* ha sempre ricondotto l'architettura al suo significato primario e a una costante evoluzione della sua espressione (Semerani, 2008). Da questa consapevolezza di complessità, lo studio incentra il proprio contenuto sull'abitare collettivo trovando lo specifico ambito di riflessione in un repertorio di progetti abitativi concepiti in riferimento al tema dell'*Heritage* e della riconfigurazione di edifici e aree dismesse. Si tratta di una tra le questioni attuali imposte all'attenzione della politica, dell'economia, della società civile e di uno tra i principali ambiti di progetto verso cui sono indirizzate molte recenti ricerche architettoniche.

Nella storia urbana, i fenomeni dell'incremento demografico e dell'inurbamento si sono confrontati con la questione abitativa e il progetto della casa collettiva. Attualmente, queste manifestazioni assumono contenuti e dimensione planetaria mentre i principali osservatori sono concordi nell'affermare che, in un prossimo futuro, la maggior parte della popolazione mondiale vivrà entro grandi città o aree metropolitane (Aa.Vv., 2013). Nella prefigurazione, la questione riveste una particolare e specifica rilevanza e, nella maggior parte d'Europa, l'attenzione operativa è indirizzata ad azioni e progetti che possano incentivare, in particolare, l'abitare collettivo e sociale (Fernández Per A., Mozas J., Arpa J., 2011). Le soluzioni più avanzate interpretano, inoltre, l'esigenza abitativa promuovendo forme di rinnovata co-abitazione (Mantese E., 2010) che incentivano e favoriscono l'accesso alla casa ad alcune fasce di cittadini per i quali, sempre più spesso, è precluso uno tra i fondamentali diritti sanciti nella maggior parte delle Costituzioni nazionali europee. Sempre più frequentemente, inoltre, le strategie – sottendono un coinvolgimento pluridisciplinare e plurisetoriale – sostengono l'innovazione tecnologica, la sostenibilità ambientale e sociale imperniando l'interesse sul recupero del patrimonio esistente.

All'inizio di questo terzo millennio si impone, infatti, un ragionamento sull'uso razionale dei suoli, sull'utilizzo patrimonio costruito esistente e, come ricordato, sulla propensione verso forme di abitare alternative accentuate e favorite dalla contingenza economico-sociale.

L'interesse particolare per il recupero e la metamorfosi di edifici e di ambiti dismessi è traslato su scelte progettuali e architettoniche che avvalorano il ridimensionamento dei processi di rigenerazione edilizia e urbana. (Melotto B., Pierini S.O., 2012). La consapevolezza di dover incentivare programma a basso impatto costruttivo e allo stesso tempo a elevata 'incidenza' sociale spinge, inoltre, a prefigurare interventi per fasi di sviluppo successive che prendono avvio, sempre più spesso, dalla riconfigurazione di singoli manufatti dismessi.

Nelle ipotesi progettuali presentate, la valorizzazione delle aree e delle strutture esistenti attribuisce significato al concetto di ri-funzionalizzazione e ristrutturazione urbana e architettonica: a grande scala, reinterpretando e riscrivendo il tessuto esistente; a scala ridotta concentrando lo studio sugli interni e sull'impiego dialettico degli elementi che caratterizzano gli edifici da recuperare.

Si tratta di una prassi che intende la casa come luogo dell'abitare imprescindibilmente legato alle necessità e alle situazioni concrete con le quali si misura e dialoga (Malacarne G., 2013).

Lo sviluppo dei progetti architettonici illustrati successivamente ha coinvolto nel dibattito Enti e Istituzioni attivi in ambito regionale e nazionale. Le sperimentazioni riannodano in una narrazione tematico-procedurale esperienze professionali, didattiche e di ricerca universitaria.

Parte di città e stanze urbane. Progetto ex Scalo Farini, Milano¹

A Milano, la sfida avanzata da alcune recenti previsioni di sviluppo urbano ha confermato la volontà di destinare a uso abitativo il patrimonio esistente utilizzando, in particolare, le aree ferroviarie dismesse. (Neri R., 2014)

Il progetto per l'area dell'ex Scalo Farini prende avvio dalla riqualificazione del grande manufatto industriale incentrando le proprie motivazioni sulla dimensione e destinazione residenziale legata alla lettura della città e ai temi architettonici che hanno lasciato una profonda traccia nell'esperienza milanese. (Figura 1)

Le intenzioni di progetto sono alimentate dall'individuazione degli elementi di un 'ordine', generale e riconoscibile, del contesto urbano. Qui i punti fissi sono le forme e gli edifici che hanno condizionato lo sviluppo della città emergendo per la loro specificità come nuove tipologie: l'Ospedale Maggiore, i chioschi del Bramante, l'ex caserma dei Veliti, il Castello Sforzesco, la piazza del Duomo, la Galleria, le porte, ma anche, i bastioni e i navigli, opere nate come aspetti particolari della vita urbana. (Eusepi C., 2015)

La centralità dell'area fornisce, inoltre, le ragioni di un progetto legato alla natura degli ambiti contermini: gli edifici e gli impianti ferroviari che occupano l'area dalla metà dell'ottocento; il Cimitero Monumentale fuori i bastioni di Porta Volta; il tessuto di matrice ippodamea delineato dal Piano Beruto; i tessuti più recenti e periferici cresciuti in rapporto al sistema infrastrutturale che collega Milano al suo territorio.

La rimessa in uso del grande edificio ferroviario, riattivato con molteplici funzioni, prefigura l'intervento da cui innescare, per fasi, lo sviluppo di una serie di stanze urbane in successione.

Nella soluzione il vuoto prevale nelle sue condizioni di parco – una grande campitura verde terreno di sperimentazione di prototipi abitativi– che si alterna tra edifici alti e isolati.

Il tema della residenza – nelle diverse declinazioni di abitazioni collettive, *Social Housing* e *Cobousing* – è affrontato come idea di ambito protetto nel quale dominano i valori della privatezza, di radicamento e di consapevolezza che la casa, nell'articolazione del rapporto individuale/collettivo e interno/esterno, contribuisce in maniera determinante alla costruzione e alla caratterizzazione della città.

La scelta tipologica dell'isolato racchiude una successione di stanze, prefigurabili anche in tempi diversi, ognuna con una propria indipendenza di significato urbano. Le corti configurano *insulae* abitative contigue scandite dalla disposizione di edifici di dimensione minore che disegnano corti più piccole, luoghi collettivi e di forme di lavoro condiviso.

¹ L'area dell'ex Scalo Farini, destinata nelle previsioni del Comune di Milano a un nuovo insediamento residenziale, nel 2009 è stata oggetto di una prima consultazione tra l'Amministrazione milanese e la Scuola di Architettura Civile. Il confronto sulle sorti dell'area è stato successivamente allargato coinvolgendo, tra gli altri, il gruppo di ricerca *Abitare sociale e collettivo* attivo presso lo Iuav di Venezia. Le ipotesi avanzate sono sviluppate sulla base delle iniziali indicazioni dell'Accordo di Programma per quanto riguarda le attività e le quantità edilizie da insediare nell'area. Progetto di ricerca: Cristiana Eusepi, Eleonora Mantese con Andrea Calgarotto.

La forma degli edifici affida la propria logica a una proporzione di facciata che stabilisce una partitura nelle dimensioni e una variazione del ritmo, con prospetti più chiusi sul lato strada e aperti con logge verso le corti verdi. Questa idea caratterizza le facciate milanesi che costruiscono nella città una quinta con piccole o grandi variazioni.

L'immagine dell'abitare è legata allo studio degli atrii e ai modi in cui si accede negli edifici che interpretano la qualità riprodotta nei grandi palazzi borghesi ma anche nelle case popolari milanesi.

I piani più alti prendono una configurazione di casa sovrapposta immagine di uno strato superiore che la città possiede e che sembra un'altra pianta rispetto al suolo.

Nel progetto, si è cercato di ritrovare uno spazio urbano appropriato all'abitare: da una parte i luoghi interni all'isolato, più domestici e capaci di definire la qualità dello spazio alla scala del quartiere, dall'altra un sistema di relazioni che congiunge il nuovo impianto alla città.

Heritage tra città e fiume. Progetto ex Jutificio San Donà di Piave, Venezia

Il progetto dell'ex Jutificio è assunto come caso di rigenerazione urbana per riflettere sulla relazione tra recupero del patrimonio, esigenze di espansione urbana e valorizzazione del paesaggio. (Figura 2)

L'obiettivo è di contribuire alla formulazione di un'ipotesi che possa trovare la forma di un progetto compatibile con le necessità dello sviluppo della città (Longhi D., 2010).

La rivisitazione delle destinazioni² – da industriale a uso abitativo e a servizi alla residenza e al quartiere –, congiuntamente alla riconfigurazione della forma degli ambiti contigui all'area industriale dismessa e al nuovo sistema del verde e degli spazi pubblici, rappresenta un'occasione per riqualificare un luogo importante per San Donà perché lo Jutificio è stato uno dei nuclei principali dell'espansione urbana.

Ripensare questo luogo della memoria per gli abitanti ha imposto di raggiungere una precisa configurazione fisica incentrata sul disegno dello spazio pubblico/privato affrontato, principalmente anche se non esclusivamente, attraverso forme di abitazione singola e collettiva.

Il progetto fissa i principi di un impianto che genera compenetrazione spaziale tra manufatti e spazio aperto instaurando una relazione di dipendenza reciproca tra spazialità a corte di diversa dimensione e natura. L'elemento primario che unifica il sistema costruito è la struttura del verde che si insinua con continuità, a partire dall'area naturalistica del parco fluviale del Piave, negli ambiti pubblici e negli spazi domestici.

In un approccio ravvicinato il progetto costituisce una trama sottile di percorsi e di micro-spazi che connettono le nuove abitazioni a quelle esistenti e le attrezzature di previsione a quelle già presenti negli ambiti contermini.

L'operazione di rigenerazione urbana si sviluppa, per fasi successive, attraverso il recupero degli edifici esistenti in disuso. Per l'ambito dello Jutificio è previsto il mantenimento di ciò che ha o rappresenta un valore storico: in parte ristrutturando e adattando, a usi diversificati, i manufatti, in parte in un'operazione di trasformazione o metamorfosi del costruito. Qui è prevista l'introduzione di una quota di servizi, di attrezzature culturali e sportive, di forme abitative condivise e di lavoro temporaneo.

Per il resto dell'area il progetto prevede ambiti residenziali di diversa densità concepiti da una comune matrice costitutiva che corrisponde a diverse declinazioni dello spazio a corte. Un sistema introverso e compatto, a misura delle ex case operaie, definisce l'ambito che si rapporta con il costruito esistente. Ogni abitazione dispone di un patio verde e di alcuni annessi instaurando una connessione tra interno ed esterno che rende la qualità della vita più gradevole.

Una spina, più urbana e con maggiore densità, definisce la parte centrale del progetto. In questo ambito, le unità residenziali sono organizzate intorno ad uno spazio corte semipubblico. Nell'insieme, si tratta di un sistema disposto simmetricamente per allungare la prospettiva verso il parco che attraversa e unifica le diverse *insulae*. Un'area di bordo costruisce un sistema rado di case singole o binate con ambiti aperti più introversi e giardini o orti rivolti verso i campi coltivati.

Nell'insieme, si configura una sequenza spaziale costituita da una successione di stanze domestiche, urbane e verdi che riconnettono in modo graduale il costruito esistente con paesaggio naturale verso il fiume.

² Il progetto di recupero e di sviluppo urbano ha proposto la modifica dello strumento generale di pianificazione comunale che prevedeva la costruzione di edifici industriali a ridosso del fiume Piave. Nel 2011 l'ipotesi di progetto è recepita dall'Amministrazione comunale come variante di intervento nell'approvazione del Piano di assetto territoriale. Progetto: Cristiana Eusepi e Eleonora Mantese.

Riscrivere e abitare il manufatto industriale. Progetto ex Cotonificio Amman, Pordenone

L'obiettivo di progetto è di ridare vita a uno dei luoghi della memoria della città di Pordenone³: a grande scala cercando di stabilire un sistema di connessioni tra l'antico insediamento del cotonificio Amman, il centro urbano e il territorio; a scala del manufatto, riflettendo sulla valorizzazione della forma-tipo industriale attraverso la possibilità di iniettare nel patrimonio esistente nuovi modi di co-abitare e lavorare. (Eusepi, 2014)

Se nell'ultimo secolo i confini della fabbrica costituivano una 'cesura' e l'edificio industriale era un'unità estranea al tessuto abitato, il progetto ha attribuito al processo di rigenerazione degli spazi della produzione il valore di costituire una nuova e vitale centralità. (Figura 3)

La posizione del cotonificio, a ridosso del tessuto abitativo di recente espansione, suggerisce le condizioni di uso e il disegno delle relazioni urbane e territoriali: il fiume Nocello – da cui l'attività produttiva ha tratto per lungo tempo la propria energia – e il corridoio verde a esso correlato costituiscono l'asse di connessione e accessibilità al sistema degli altri antichi insediamenti industriali e alla città.

A scala ravvicinata, la composizione dell'area è determinata dall'idea di preservare il vuoto che ancora circonda i manufatti esistenti nella condizione di parco urbano. In posizione baricentrica la riconfigurazione di una serie di recinti determina nell'insieme una ricomposta spazialità del complesso industriale: stanze più costruite o aperte definite da muri in mattoni, da filari di alberature o dalla tessitura della pavimentazione.

La forma dei manufatti esistenti è assunta, inoltre, come palinsesto dello spazio domestico e del lavoro. Qui le diverse declinazioni abitative – di *Housing* sociale, *Cohousing* e di case-*atelier* – sono forme di co-abitazione in cui si fondono lo spazio privato per l'intimità familiare, i servizi comuni e le attrezzature pubbliche a uso della residenza e della città.

Si tratta di un disegno che trae ragione dai caratteri peculiari dell'organismo edilizio esistente: dalla consistenza e dalle tessiture dei muri perimetrali, dal ritmo e dalla misura degli elementi strutturali di sostegno e delle coperture, dallo stato di conservazione dei singoli recinti degli spazi produttivi dismessi.

In prossimità dell'accesso principale all'area, i vecchi magazzini sono convertiti in centro culturale dove coinvolgere gli abitanti per dare vita a diverse forme di arte. Lo spazio industriale – sviluppato in lunghezza e caratterizzato dal ritmo delle colonne in ghisa e dalla copertura a *shed* – determina l'utilizzo e la riconfigurazione di una successione di ambienti molto ampi nei quali riconoscere e ritrovare gli elementi significativi della tradizione che ha segnato la vita sociale e lavorativa del territorio.

A ridosso di questo edificio è sperimentata la stratificazione di una serie di case-*atelier*, collegate a piccoli spazi commerciali e racchiuse all'interno del vecchio muro perimetrale.

Poco oltre, un intervallo pavimentato ricrea una piccola piazza aperta verso il giardino e prelude alla presenza del recinto corrispondente all'edificio della Filatura Alta. Qui sono innestate una serie di unità abitative di diversa dimensione intervallate da una campitura a orto richiusa, verso il fiume, da un gruppo di padiglioni dedicati agli ospiti e a una residenzialità più temporanea.

In generale, i diversi ambiti esibiscono la forma iconica della struttura esistente e la semplicità costruttiva di nuovi elementi realizzati con materiali distinguibili rispetto a quelli che costituiscono le preesistenze.

Le abitazioni sono concepite come una sequenza di navate disposte secondo il disegno in facciata degli *shed* di copertura della fabbrica. Sono dotate di patii privati che preservano la *privacy* mentre gli spazi comuni o dedicati al lavoro sottolineano la monumentalità dell'ex fabbrica valorizzando le relazioni con le preesistenze storiche.

Nel complesso, i progetti presentati perseguono un'architettura dialogante con l'esistente: contemplanò una graduale metamorfosi delle aree e dei manufatti disegnando spazialità riconoscibili e delimitate (Eusepi C., 2014). Le soluzioni riflettono, infine, su un abitare collettivo che possa migliorare la qualità dello spazio della casa e contemporaneamente della città.

³ Le sofferenze del mercato edilizio e del settore commerciale e residenziale, congiuntamente alle vicende economiche della cooperativa proprietaria dal 2012 dell'ex cotonificio Amman, hanno fatto decadere la fattibilità dell'intervento che prevedeva la realizzazione di un nuovo centro commerciale e di considerevoli quote residenziali e per uffici. Attualmente, per l'intera area vigono le norme di salvaguardia in attesa della variante allo strumento generale di pianificazione. La sperimentazione progettuale rientra tra gli studi avanzati da associazioni, categorie e gruppi di ricerca attivi nel territorio. Alcune tra queste ipotesi sono state trasmesse dall'Amministrazione comunale al *pool* di progetto incaricato di redigere la variante di piano. Il cotonificio è, inoltre, compreso tra le principali criticità urbane rientrate nel recente rapporto di Legambiente discusso e condiviso dall'Amministrazione di Pordenone. Progetto di ricerca: Cristiana Eusepi - laureanda Maiki Di Donato e Elisabetta Mionetto.

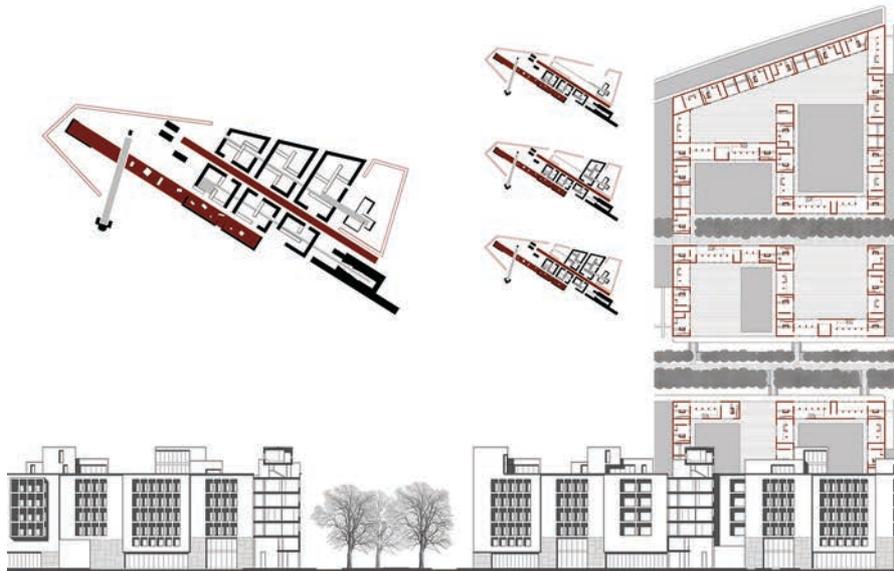
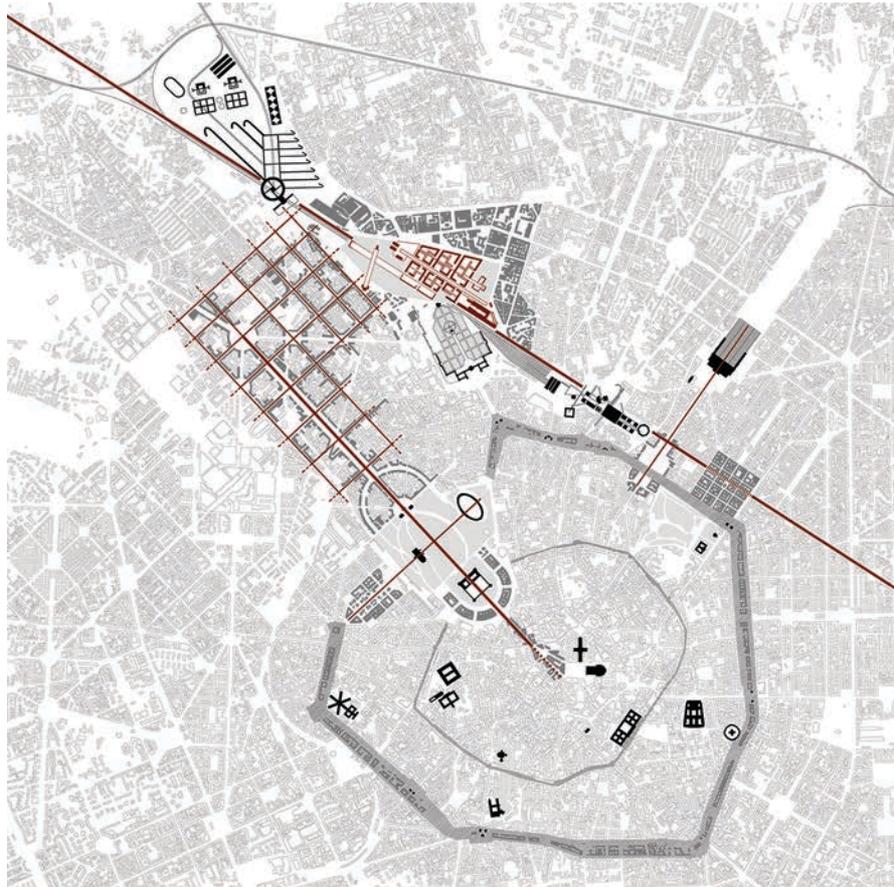


Figura 1 | Progetto area ex Scalo Farini - Milano. Inserimento nel contesto urbano, schema planimetrico e fasi di realizzazione, piante e prospetti.



Figura 2 | Progetto area ex Jutificio San Donà di Piave - Venezia. Planimetria generale e modello.

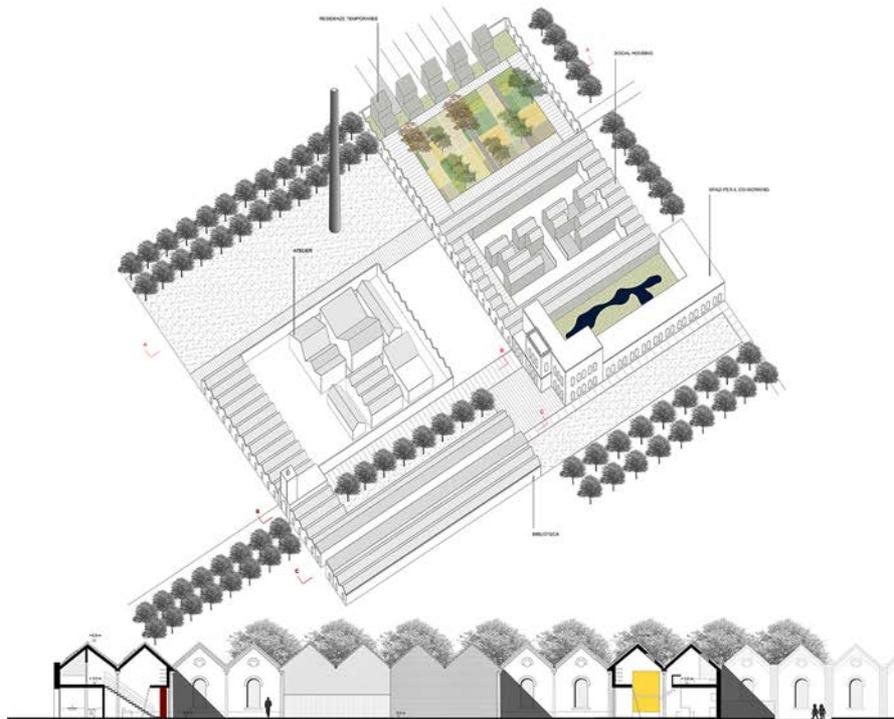
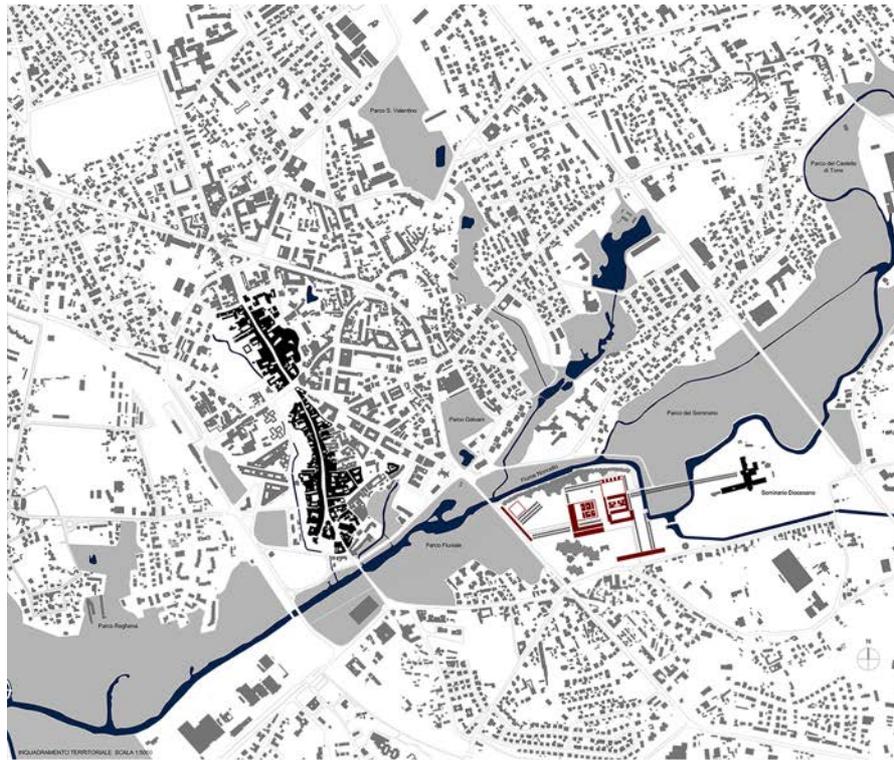


Figura 3 | Progetto area ex Cotonificio Amman - Pordenone. Planimetria generale, assonometria e prospettiva-sezione delle unità abitative inserite nella Filatura alta.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2013), *Research and Innovation on Sustainable Urban Dynamics*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eusepi C. (2014), "Living with/Abitare con", in Baratta A., Finucci F., Gabriele S., Metta A., Montuori L. Palmieri V. (a cura di), *Cohousing. Programmi e progetti per la riqualificazione del patrimonio esistente*, ETS, Firenze, pp. 176-182.
- Eusepi C. (2014), "Dialoghi e *insulae*", in Mantese E. (a cura di), *Abitare la città. Housing sociale e collettivo*, Aracne, Roma, pp. 14-58.
- Eusepi C. (2015), "Costruire la città con la casa", in Marzo M. e Rakowitz G. (a cura di), *Nella ricerca*, Giavedoni-Iuav dCP, Pordenone-Venezia 2014, pp. 30-51.
- Fernández Per A., Mozas J., Arpa J. (2011), *Density is Home. Housing by a+t Resercher Group*, a+t architecture publisher, Vitoria-Gasteiz.
- Longhi D. (a cura di, 2010), *Progettare la qualità dello spazio*, Catalogo Premio Piccinato, Regione del Veneto.
- Malacarne G. (a cura di, 2013), *La casa. Forme e luoghi dell'abitare urbano*, Skira, Milano.
- Mantese E. (2010), *Abitare con. Ricercario per un'idea collettiva dell'abitare*, Canova, Treviso.
- Melotto B., Pierini S.O. (2012), *Housing Primer. Le forme della residenza nella città contemporanea*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna-Rimini.
- Neri R. (a cura di, 2014), *La parte elementare della città. Progetti per Scalo farini a Milano*, LetteraVentidue, Siracusa.
- Semerani L. (a cura di, 2008), *La casa. Forme e ragioni dell'abitare*, Skira, Milano.

Le cooperative di abitanti nella realizzazione e nella gestione di abitazioni sociali. Il caso del Progetto Zoia e del Bando delle Otto aree a Milano

Vincenzo Gaglio

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: vincenzo.gaglio@polimi.it

Abstract

Nel 2008, il Comune di Milano ha pubblicato un bando mettendo a disposizione otto aree di sua proprietà per favorire la realizzazione di alloggi destinati a un'utenza debole. Le aree sono state concesse in diritto di superficie novantennale ai privati, i quali si sono impegnati a realizzare edilizia residenziale in affitto, a canone sociale e convenzionato, e in cessione convenzionata.

A differenza del precedente bando promosso dal Comune nel 2005, *Abitare a Milano, nuovi spazi urbani per l'edilizia sociale*, rivolto ai soli progettisti, il Bando del 2008, delle *Otto aree*, era rivolto agli operatori affiancati da un team di progetto.

Il basso costo delle aree messe a disposizione dal pubblico, insieme agli investimenti, al know-how, alle modalità organizzative e gestionali del privato sociale, hanno consentito la realizzazione di un intervento caratterizzato da mix sociale e funzionale, dalla presenza di edifici in classe energetica A (Cened) dotati di una significativa presenza di spazi aperti pubblici, semipubblici e privati. Ciò a un costo attuale e futuro (di gestione) praticamente nullo per il pubblico.

Il paper intende esaminare lo strumento, i processi e i risultati dell'intervento presentato, interrogandosi sull'efficacia e sulla reale possibilità che possa essere praticabile e/o reiterabile una via alternativa nella realizzazione e nella gestione dell'edilizia sociale e che questa modalità possa consentire, da un lato, al pubblico di utilizzare, qualificandole, le aree a disposizione e di offrire una risposta abitativa di qualità alle fasce della popolazione più svantaggiate.

Parole chiave: social housing, downtowns, urban renewal.

1 | Il Bando *Otto aree* per l'Housing Sociale a Milano

Nel mese di settembre del 2008 veniva pubblicato *l'Avviso per la concessione, in diritto di superficie novantennale, di otto aree di proprietà comunale per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale a canone di locazione sociale, moderato e convenzionato e/o in godimento d'uso e con prezzo di cessione convenzionato*.

Si trattava sostanzialmente di un avviso per l'affidamento ad operatori privati di aree di proprietà comunale, destinate allo sviluppo di interventi di housing sociale, con l'obiettivo di ridurre e/o annullare i costi di realizzazione degli interventi a carico della collettività.

Le aree messe a bando presentavano un carattere prevalentemente residuale e marginale rispetto ai contesti in cui si collocano e un sostanziale sottoutilizzo e parziale degrado che connotava molti di questi

comparti; in alcuni casi si trattava di *aree destinate a standard con vincolo decaduto*¹, da ricollocare in un quadro di trasformazioni i cui costi dovevano essere principalmente sostenuti dagli operatori privati, con un contributo parziale di Regione Lombardia;

La scelta dell'amministrazione in carica², fu di selezionare otto aree tra quelle con le caratteristiche sopra elencate e di concederne attraverso il bando il diritto d'uso novantennale, mantenendone di fatto la proprietà.

Tra queste aree troviamo quelle di: via Idro, via Rizzoli, via Merezzate, Ponte Lambro, via Voltri, via Tre Castelli, Via chiesa Rossa e Via F.lli Zoia, con un indice di utlizzazione territoriale di 0,75 mq/mq e una S.l.p. complessiva prevista di circa 170.000 mq³.

La realizzazione degli interventi di housing sociale è stata, come anticipato, parzialmente finanziata da un contributo regionale, così come previsto dall'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale per la casa (A.Q.S.T.)⁴. Per il caso studio che esamineremo, l'area di Via f.lli Zoia, il finanziamento per gli alloggi a canone sociale ammontava a circa 903.000 euro. Il finanziamento complessivo per tutte le aree superava i 30 milioni di euro circa.

L'avviso di assegnazione delle aree era integrato da un Documento preliminare alla progettazione, costituito da schede analitiche dell'area e del contesto di studio e da tutti i dati dimensionali, normativi, finanziari, funzionali e spaziali necessari per lo sviluppo delle proposte progettuali e delle offerte, completato da una serie di linee guida per lo sviluppo dei progetti.

Gli operatori privati potevano partecipare al bando di assegnazione delle aree presentando una proposta che oltre a criteri qualitativi di progetto dovesse offrire anche precise garanzie economiche, gestionali nel tempo e di dotazioni funzionali.

Inoltre la richiesta da parte dell'ente pubblico era volta ad ottenere anche una dotazione di funzioni complementari alla residenza, di interesse pubblico e/o aperte al pubblico e di spazi aperti attrezzati.

La modalità di sviluppo degli interventi è stata regolamentata da specifiche Convenzioni Attuative legate ai Piani Integrati, che regolavano anche aspetti quali i tempi di attuazione e la durata dei cantieri.

L'utenza alla quale il programma di realizzazioni dà risposte è quella con limitate possibilità di accesso agli alloggi con prezzi di libero mercato, sia per l'affitto che per la cessione (vendita). In particolare tra le categorie rientrano le famiglie numerose (con un minimo di 5 componenti), famiglie con portatori di handicap, giovani coppie e nuclei di nuova formazione, genitori singoli con figli minori, lavoratori temporanei, studenti lavoratori, forze dell'ordine o similari.

Gli operatori dovevano inoltre impegnarsi a rispettare per gli alloggi in cessione il prezzo unitario massimo al mq di 2.000 euro di superficie complessiva e a corrispondere al comune una quota per le aree concesse in diritto di superficie e destinate alla cessione. Per l'area di Via F.lli Zoia questo corrispettivo era di circa 170 euro al mq di superficie fondiaria, mentre per le superfici destinate all'affitto sociale questo corrispettivo aveva un prezzo simbolico pari a 1 euro.

Tra i soggetti che il bando prevedeva potessero partecipare all'assegnazione delle aree vi erano anche i soggetti pubblici (come ALER), le cooperative di abitanti e loro consorzi, le imprese di costruzione e loro consorzi, le associazioni temporanee di impresa (ATI).

Le proposte presentate dovevano contenere: tutti gli elaborati progettuali richiesti dal bando e una documentata relazione economica. La valutazione delle proposte è avvenuta attraverso l'assegnazione di punteggi a specifici criteri tra i quali: qualità della proposta progettuale (fino a 350 punti complessivi); aspetti ambientali, tecnologici e manutentivi degli immobili (fino a 100 punti); aspetti qualitativi e gestionali dei servizi (fino a 70 punti); progetto urbano (fino a 60 punti); qualità della proposta in relazione alla quantità, qualità, gestione degli alloggi in affitto (fino a 240 punti); elementi di garanzia inerenti l'attuazione della proposta, piano economico-finanziario (fino a 300 punti)⁵.

¹ Aree destinate a standard dal Piano regolatore di Milano del 1980, ma mai trasformate dal pubblico o dai privati. Decadimento del vincolo dovuto al superamento del limite quinquennale. L'edificazione di edilizia residenziale convenzionata su aree pubbliche è inoltre resa possibile dalla Legge Regionale 7/2005, attraverso lo strumento del Piano Integrato di Intervento.

² Sindaco Letizia Moratti e assessore all'urbanistica Carlo Masseroli

³ Cfr. allegato alla determinazione dirigenziale 623189/2008 del 31/07/2008.

⁴ Del 20 gennaio 2006 e successiva integrazione del 20 novembre 2007.

⁵ Per maggiori approfondimenti si rimanda al testo dell'avviso, allegato alla determinazione dirigenziale 623189/2008 del 31/07/2008.

2 | La proposta degli operatori. Il *Progetto Zoia* e la sua realizzazione

Hanno partecipato al bando numerosi operatori, presentando delle offerte tecnico-economiche per quasi tutte le aree messe a disposizione dall'avviso. Per l'area di Via F.lli Zoia è risultata assegnataria l'A.T.I. tra le cooperative di abitanti *Solidarnosc* (capofila dell'intervento) e la cooperativa *Ferruccio Degradi*.

L'offerta tecnico-economica prevedeva una quota rilevante di alloggi in affitto rispetto al 25% minimo richiesto, in particolare veniva offerta una quota del 40% contro un 60% di SIp destinata alla cessione convenzionata.

E' stato possibile presentare un'offerta con queste quantità di housing sociale in affitto per il basso costo delle aree messe a disposizione dalla pubblica amministrazione.

Il progetto preliminare di accompagnamento oltre a contenere specifiche proposte legate alla gestione degli alloggi attraverso un *portierato di relazione* e la gestione trentennale da parte delle due cooperative, conteneva una proposta di accompagnamento sociale per gli abitanti e il quartiere che prevede la destinazione di una superficie pari a un minimo del 5% della superficie lorda di pavimento (incrementata a 300 mq) per servizi collettivi e/o aperti al pubblico⁶; inoltre tutta l'attuazione del progetto è stata seguita da un Coordinatore generale⁷ al fine di integrare i vari aspetti tecnici e partecipativi.

Così da settembre 2011 ad aprile 2014 sono stati realizzati tre edifici (per un totale di 90 alloggi), due destinati alla cessione (edifici B e C, 46 alloggi) e uno destinato all'affitto (edificio A, 44 alloggi a canone convenzionato e sociale).

Le principali caratteristiche che connotano l'intervento⁸ sono: presenza di mix sociale (appartamenti in vendita, affitto convenzionato, affitto sociale per categorie protette); presenza di mix funzionale (residenza, i laboratori di *ZOC*, *Zoia Officine Creative*, poste al piano terra dell'edificio A, sale condominiali, lavanderie comuni, ricovero biciclette, bike-clinic, portierato di relazione,...); un alto livello di sostenibilità energetica (Classe A Cened, geotermico, fotovoltaico); dotazione qualitativa e quantitativa di spazi aperti; permeabilità tra spazi pubblici, semipubblici e privati; integrazione con il quartiere; basso costo degli alloggi; uso di processi partecipativi e istituzione del blog di progetto.

⁶ Per ulteriori approfondimenti si rimanda all'apposito blog informativo dell'intervento, <http://zoiablog.com/il-progetto/il-bando/>

⁷ L'arch. Federica Verona.

⁸ Gruppo di progettazione: Vincenzo Gaglio Architettura (Piano Integrato di intervento, Progetto preliminare, definitivo ed esecutivo edificio A, linee guida per il coordinamento dei fronti, direzione artistica); Luca Mangoni (Progetto preliminare, definitivo ed esecutivo edificio B, Direzione lavori edificio B e Urbanizzazioni); Prassicoop (Progetto preliminare, definitivo ed esecutivo edificio C, Direzione lavori edificio A e C); Impresa di costruzioni: Artedile (Abbiategrosso, MI).



Figura 1 | Schemi planivolumetrici di progetto.

Il contesto in cui si inserisce l'intervento è caratterizzato dalla presenza di grandi ambiti urbani che si sono sviluppati dalla fine degli anni Sessanta prevalentemente costituiti da edilizia isolata su lotto, radicalmente differente da quella rilevabile nel limitrofo centro di antica formazione di Quarto Cagnino.

Nel progetto, il lotto è stato pensato come un'area permeabile, attraversabile, in cui convivano spazi privati e spazi pubblici dove insediare funzioni che siano di servizio tanto ai residenti, quanto ad altri utenti. Lo spazio aperto posto a nord prima destinato a piazza del mercato e a parcheggio, è stato ridefinito confermandone la sola funzione commerciale per un giorno a settimana, ma prevedendone anche un uso alternativo per le altre giornate (manifestazioni pubbliche, esposizioni all'aperto, attività in relazione agli incubatori ZOC, progettati e realizzati, che si affacciano su questo spazio).

Un aspetto da sottolineare è quello della scelta di rafforzare l'integrazione tra spazi aperti, attraverso l'utilizzo pubblico della corte posta tra i tre edifici residenziali. Questo spazio è un'area privata aperta a tutti i cittadini nelle ore diurne e chiusa nelle ore serali destinata al solo utilizzo pertinenziale alla residenza. I due edifici che sono stati assegnati in proprietà, con orientamento parallelo alle vie Arioli Venegoni e Zoia, hanno delle dimensioni degli appartamenti tali da soddisfare le diverse esigenze dei soci delle due Cooperative (Coop. Edificatrice Ferruccio Degradi, con prevalenza di trilocali e quadrilocali e Coop. Solidarnosc con prevalenza di bilocali e trilocali).

L'edificio in affitto, che ha anche un orientamento ortogonale agli altri due, e che si affaccia sulla *Piazza del Mercato*, ora *Piazza della Cooperazione*, è invece composto da alloggi di minori dimensioni più adatti per essere destinati all'affitto a canone convenzionato e sociale. Al piano terra di quest'edificio, e in stretta relazione con la piazza, si collocano gli incubatori per giovani creativi ZOC.



Figura 2 | Planimetria generale con indicazione dei tre edifici, del sistema degli spazi aperti e relative dotazioni.

Nel loro insieme i tre edifici vanno a determinare un cluster urbano, un piccolo polo attrattore, capace di rapportarsi con le grandi realtà presenti all'intorno e con un contesto estremamente rarefatto. Si tratta di una cellula complessa, anche dal punto di vista sociale, caratterizzata dalla presenza di un'utenza differenziata che abita alloggi in proprietà, affitto convenzionato e sociale. Il rapporto tra l'assetto planivolumetrico e la sistemazione degli spazi aperti, oltreché favorire un rapporto tra gli abitanti, garantisce delle esposizioni ottimali ai corpi di fabbrica. Anche i tre filari di alberi che circondano esternamente l'isolato a est, sud e ovest contribuiscono al controllo climatico dei due edifici con orientamento prevalente nord-sud in quanto costituiscono un filtro ai raggi solari nel periodo estivo (a piena chioma) mentre nel periodo invernale ne permettono il passaggio.



Figura 3 | Vista dell'edificio A da Piazza della Cooperazione.

Verso l'esterno le facciate di questo cluster sono caratterizzate da una colorazione chiara uniforme; i prospetti verso l'interno sono invece policromi a bande e viene adottata una variazione di colori sulle scale del giallo, azzurro, verde, grigio.



Figura 4 | Tra i servizi collettivi: area giochi e lavanderie collettive.

Per l'edificio in affitto il tema cromatico viene ripreso attraverso l'uso di tende avvolgibili colorate. Il linguaggio architettonico adottato riprende alcuni caratteri della tradizione dell'alloggio popolare milanese, rielaborando il tema della differenziazione interno/esterno degli affacci, reinterpretando la modalità di ricondurre a unità la varietà, guardando ad alcuni degli interventi di edilizia sociale di inizio secolo a corte semiaperta e i ai linguaggi della sperimentazione razionale e del secondo dopoguerra milanese.



Figura 5 | Vista della corte di accesso adiacente l'edificio A e particolare della corte interna semipubblica.

3 | Le cooperative di abitanti nella realizzazione e nella gestione di abitazioni sociali

Il processo di realizzazione dell'intervento sembra essere stato *intrinsecamente partecipativo*. Con ciò ci si riferisce alla natura propria delle cooperative di abitanti, composte dai *Soci*, ovvero i singoli che decidono di intraprendere un comune percorso nella realizzazione di una abitazione in proprietà o in affitto.

Nel blog di progetto si fa infatti riferimento a delle vere e proprie *prove tecniche di comunità*, secondo gli operatori: «Essere soci di una cooperativa è un po' questo: intraprendere un percorso di conoscenza – reciproca, nei confronti della cooperazione e del modus operandi cooperativo – iniziando a imbastire quelle relazioni che si trasformeranno in rapporti di buon vicinato, una volta terminata la costruzione. Storie di condivisione e di solidarietà già in essere a Zoia, dove i soci, di lungo corso o appena affacciatisi

al mondo della cooperazione, stanno partecipando a tutte le fasi della costruzione, prendendo decisioni, documentandosi e confrontandosi, in assemblea così come all'interno della Commissione Soci, che si affianca ai tecnici condividendo le scelte legate alla costruzione».⁹

E ancora: «Aggiornamenti, chiarimenti tecnici e non, dubbi, speranze e, soprattutto, prove tecniche di condivisione e di buon vicinato fra soci. L'assemblea è tutto questo e molto altro ancora. Al bando tutti i cliché che dipingono questi incontri come rendez vous forzati con tecnicismi e burocrazia o, peggio ancora, appuntamenti inderogabili con polemiche e malumori. L'incontro con i soci è una occasione di partecipazione, un momento fondamentale, forse il più importante, nella vita della cooperativa. Accanto agli aggiornamenti, ad animare l'assemblea è infatti proprio chi a fine progetto potrà entrare nella sua nuova casa e già oggi immagina la nuova vita che vi condurrà. Ad avere la meglio sono quindi esigenze, aspettative e, naturalmente, soddisfazione ed entusiasmo laddove la cooperativa sia in grado di rispondere a tutte le richieste del corpo sociale¹⁰».

Richieste e curiosità dei soci di varia natura, riferite alle questioni più diverse. Per esempio «sulla sicurezza dello stabile, il rapporto con gli edifici e le realtà confinanti [...] sono tante le domande dei futuri abitanti di Zoia. Grande è la curiosità anche sulle *Officine Creative* che andranno ad animare il piano terra dell'edificio in affitto. Non trapani e martelli pneumatici tutto il giorno – assicura Paolo Campagnano [...] – ma creatività e attività con ricadute positive per l'isolato e il quartiere.

Speranze, perplessità e anche timori: ognuno espone le sue domande e la cooperativa risponde. La discussione è viva e il dibattito prende forza anche tra i soci stessi in una sorta di prima prova generale di buon vicinato e di quella convivenza e condivisione che diventerà presto quotidianità in via Zoia»¹¹.

Inoltre, secondo Alessandro Maggioni¹², «Il tema qualità, insieme alla natura no profit e mutualistica, che non dobbiamo perdere, è la sfida per il futuro, una scommessa che punta su una nuova visione incentrata nel dare risposte concrete ai nuovi bisogni della comunità. Costruire case, seguendo il modello di organizzazione in forma cooperativa, laddove esiste una domanda è il primo filone *di mercato*. Il secondo, l'housing sociale che in questi anni si è molto strutturato con la finanza immobiliare, è il fronte su cui noi siamo stati i detentori, un settore crescente nel quale stiamo cercando di gestire più la dimensione dell'affitto, per offrire case a canone moderato e per essere dei gestori sociali delle iniziative, sempre nella dinamica della partecipazione, della gestione del processo»¹³.

4 | Conclusioni e prospettive di lavoro

Riesaminando in parte la vicenda del bando *Otto aree* e nello specifico l'intera esperienza del *Progetto Zoia*, emergono diversi e rilevanti aspetti:

- il primo legato al rapporto tra struttura dello stesso bando, documenti preliminari alla progettazione, progetto dello spazio fisico (urbano e dell'architettura) e intervento realizzato. A questo proposito le indicazioni del Documento preliminare, che conteneva le linee guida per il disegno dello spazio aperto e per la conformazione del planivolumetrico, da un lato hanno determinato delle invarianti qualitative e prestazionali del comparto, dall'altro hanno consentito una interpretazione adattiva e non meno efficace in grado di farsi portatrice delle esigenze degli operatori e dei futuri abitanti. Una dialettica, dunque, tra operatori ed ente pubblico mediata dal progetto di architettura attraverso una *regia differita* suggerita e non necessariamente imposta dalla documentazione istruttoria e di concorso. Si legge comunque in filigrana una *applicazione sperimentale* delle linee guida *ex-ante*, una sorta di collaudo: si tratta di indicazioni progettuali chiaramente sperimentate attraverso masterplan di studio mai divulgati;
- il secondo dato da un diverso modo di intendere l'housing sociale e la sua gestione. Non più soluzioni di continuità tra committenza, abitanti e gestori degli immobili ma un sistema integrato che oltre a sollecitare la produzione di case di qualità¹⁴ che dovranno essere successivamente gestite, offre la possibilità di evitare scostamenti tra *software* e *hardware*, ovvero tra abitanti e case, ciò non solo attraverso le assemblee programmate ma anche attraverso di piano di accompagnamento sociale per i subentri;

⁹ <http://zoiablog.com/2013/01/15/diventare-soci-creare-comunita/>

¹⁰ <http://zoiablog.com/2011/12/13/tutti-in-assemblea/>

¹¹ <http://zoiablog.com/2011/11/30/vita-in-cooperativa-lassemblea-dei-soci/>

¹² Presidente di Federabitazione Lombardia - Confcooperative e presidente nazionale Federabitazione – Confcooperative. Ideatore e promotore del Concorso per giovani progettisti *AAA architettilcercasi*.

¹³ <http://www.lombardia.confcooperative.it/txtlstvw.aspx?LstID=b20e1fbb-5d7b-421c-858b-18fed772f449>

¹⁴ In spaziale, costruttivo, energetico.

- il terzo centrato sulla sostenibilità del piano economico, che per essere verificata necessita di quote in cessione convenzionata, garantendo automaticamente una quota di mix sociale. Case in edilizia convenzionata, case in affitto sociale e convenzionato possono dar luogo a un intervento in grado di autofinanziarsi e che può offrire reali possibilità di riscatto ai suoi abitanti;
- il quarto, e non meno importante, rappresentato dalla possibilità per il pubblico di realizzare e gestire abitazioni sociali a costo praticamente nullo, convertendo la rendita di suoli residuali; il progetto urbano e di architettura non potranno, quindi, essere proposte indipendenti rispetto a un preciso piano dei costi di costruzione e di gestione. Ciò, ovviamente, alimentando il tema della ricerca tipologica e costruttiva e ricercando sempre nuove possibilità per soddisfare il bisogno abitativo delle fasce di popolazione svantaggiate.

L'indagine potrebbe essere ulteriormente sviluppata attraverso:

- un monitoraggio sul lungo periodo dell'intervento e delle modalità di gestione;
- una sistematica raccolta delle criticità dal manufatto abitato e delle segnalazioni degli abitanti.
- La verifica dei risultati e/o un'indagine sulla reiterabilità in altri contesti degli strumenti utilizzati per il caso studio esaminato.

Riferimenti bibliografici

Regione Lombardia, *L.r. 7/2005*.

Regione Lombardia, *Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale per la casa (A.Q.S.T.), 20/01/2006 e s.m.*

Comune di Milano, *Allegato alla determinazione dirigenziale 623189/2008 del 31/07/2008*.

Sitografia

Blog dell'intervento:

www.zoiablog.com

Portale della Federazione Nazionale delle Cooperative edilizie di Abitazione:

<http://www.federabitazione.confcooperative.it/>

Social housing e interazione multi-etnica: un'ipotesi di progetto nel centro storico di Palermo

Elena Giannola

Scuola Politecnica di Palermo
DArch - Dipartimento di Architettura
Email: elenagiannola@libero.it

Abstract

Nelle città odierne il diritto alla casa è sempre più compromesso da molteplici fattori, primo fra tutti le conseguenze della crisi economica attuale, per cui si assiste ad una diminuzione drastica del livello di reddito delle famiglie. Vi sono anche altri fenomeni che ostacolano l'accesso al mercato immobiliare in specifiche aree urbane, come la gentrificazione o diverse dinamiche di trasformazione del contesto urbano, come si rileva nella città di Palermo. In contesti sociali sempre più multi-etnici e caratterizzati dalla presenza di varie categorie di users che risiedono in città per periodi brevi o in modo saltuario (lavoratori che si spostano da una città all'altra in cerca di occupazione stabile, studenti, altro), il tema della disponibilità abitativa è certamente tra le priorità della gestione territoriale. Non è escluso il rischio di strumentalizzazione imprenditoriale degli interventi di edilizia sovvenzionata: tuttavia il ruolo dell'amministrazione pubblica dovrebbe essere proprio quello di tutelare gli interessi della collettività, opponendosi alle tradizionali logiche di mercato. Una strategia possibile è l'identificazione di unità immobiliari da rendere disponibili per interventi di social housing (tramite accordi con i privati o esproprio nei casi in cui gli edifici risultino disabitati e non curati dai presunti proprietari), che non siano mirati solo all'aspetto residenziale ma anche a quello relativo ai servizi a scala di quartiere. Proprio la diversità delle componenti sociali coinvolte può in tal modo diventare una risorsa, contribuendo a riattivare l'economia locale e a ridefinire i ritmi di vita negli spazi urbani collettivi.

Parole chiave: social exclusion/integration, neighborhood, housing.

1 | Social housing e contesto normativo in Sicilia e a Palermo

La questione abitativa in Italia ancora oggi è uno dei temi più urgenti per gli urbanisti, chiamati a dare risposte in grado di adattarsi alle trasformazioni sia del contesto fisico strutturale urbano sia culturali. L'accelerazione ai ritmi quotidiani data dalla diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), l'esplosione di situazioni di illegalità legate alla vecchia gestione dell'edilizia economica e popolare, non più tollerate a causa della pressione di nuove e più gravi emergenze, contribuiscono a rendere più complessa la gestione di tale situazione. A tutto questo si aggiunge il cambiamento delle modalità di relazione tra cittadini ed enti pubblici, tra cittadini, lavoro e stili di vita, che orientano la popolazione verso una maggiore flessibilità dell'insediamento urbano. Vi è infatti una maggiore necessità di spostamento in relazione alla ricerca di occupazione, in seguito anche alla diffusione di modelli comportamentali meno rigidi e più vicini a quelli nordeuropei. La casa non è più intesa come un luogo fisso e immutabile, ma può cambiare localizzazione in funzione di migliori opportunità lavorative o legate a una minore rendita urbana, come evidenzia il fenomeno della suburbanizzazione che caratterizza oggi la maggior parte delle città italiane (Governa, Memoli, 2011; Dematteis, Lanza, 2011).

La pratica del social housing in Italia è regolamentata dalla normativa di livello regionale: in Sicilia questo settore è normato dalla l.r. 1 del 3 gennaio 2012, 'Riqualificazione urbanistica con interventi di edilizia sociale convenzionata. Misure urgenti per lo sviluppo economico'. Già dal titolo della norma si intende come non si tratti soltanto di istituire un regolamento per la realizzazione di alloggi, ma si tratti soprattutto di predisporre interventi di riqualificazione urbana finalizzati ad un più ampio concetto di sviluppo.

L'ex assessore all'Economia (allora in carica), Gaetano Armao, aveva infatti dichiarato che la Regione avrebbe intrapreso delle azioni di recupero del patrimonio edilizio esistente al fine di destinare quanti più immobili possibili al social housing, sia per non incrementare il consumo di suolo, sia per cogliere l'occasione di realizzare interventi di miglioramento della città consolidata, prevalentemente nei centri storici (Pepi, 2012).

Anche il capoluogo della Regione Sicilia si è munito di conseguenza di strumenti normativi adeguati alla promozione degli interventi di social housing: il Comune di Palermo, infatti, con delibera n. 28 del 2013 avente ad oggetto 'Modifica parziale della deliberazione di C.C. n. 14 del 2009 ai fini della redazione ed adozione di un Piano urbano di edilizia sociale', ha dettato nuovi indirizzi ai quali l'Amministrazione Comunale deve attenersi, sia nell'ambito dell'individuazione e assegnazione di aree per la realizzazione di edilizia agevolata, sia per quel che concerne l'esame e l'accoglimento delle richieste di approvazione dei programmi costruttivi da parte di cooperative edilizie e/o di imprese, nonché per la realizzazione di interventi di social housing.

La delibera citata «prevede di acquisire manifestazioni di interesse da parte di cooperative edilizie e/o imprese destinatarie di un finanziamento pubblico regionale per la redazione di programmi costruttivi in zona A (Centro storico e netto storico) e nelle zone D dismesse da almeno tre anni dalla data del 14/11/2012». Viene anche specificato che le indicazioni tecniche date dalla delibera sopraccitata presuppongono l'adozione di una variante al PRG.

Un intervento significativo, come espresso dal sindaco Orlando e dagli assessori preposti alle politiche sociali e al settore centro storico nella conferenza stampa del 21 marzo 2013 (comunicato stampa sul sito web del Comune), per far fronte all'emergenza abitativa.

La pressione dell'emergenza tuttavia fa spesso passare in secondo piano gli aspetti più strettamente urbanistici della questione: la necessità della quantità annienta nella maggior parte dei casi la possibilità di lavorare anche sulla qualità tecnica delle soluzioni applicate, per quanto questa faccia parte delle originarie intenzioni dell'amministrazione comunale. Altrettanta pressione viene esercitata dalle imprese edilizie, che vedono nei bandi e nei finanziamenti relativi al settore dell'edilizia pubblica l'unica valida possibilità di guadagno. Il Comune infatti non può prescindere dal partenariato pubblico-privato per la realizzazione degli interventi di ristrutturazione e cessione a canone calmierato degli immobili, e questo lascia spazio a tentativi di speculazione: si tratta di una situazione abbastanza difficile da governare.

Ultimo grande problema è stato l'individuazione, tramite una gara pubblica, dell'istituto di credito che dovrebbe occuparsi della gestione del fondo capitale per il finanziamento del social housing. La procedura di gara per l'individuazione del 'Soggetto gestore del Fondo operante sul territorio della regione Siciliana per l'edilizia residenziale sociale, di cui al comma 2 dell'art.5 della l.r. 03/01/2012, n.1', che si era conclusa in data 11/04/2013 con l'aggiudicazione alla società Est Capital S.G.R. S.p.a. con sede a Padova, è stata revocata il 25 febbraio 2015 per sopraggiunte 'gravi irregolarità nella gestione societaria', e successivamente riconfermata con decreto di aggiudicazione definitiva in data 02 aprile 2015.

Tutte queste complicazioni burocratiche hanno certamente pesato in modo negativo sullo sviluppo della pratica del social housing in Sicilia, anche se allo stesso tempo hanno permesso di far emergere criticità di sistema che fino ad ora erano state sottovalutate, prima fra tutte la dimensione culturale dell'abitare.

2 | Identità cittadina tra le tracce della storia e i nuovi abitanti

La coesione sociale e l'armonia tra le diverse comunità locali che costituiscono il mosaico della città sono alla base di una città inclusiva in cui il diritto alla cittadinanza è garantito. La cittadinanza può essere intesa come interfaccia tra la dimensione individuale e collettiva, tra centro e periferia, può alimentare il conflitto e alimentare la resistenza nei luoghi di margine (Lo Piccolo, Pinzello, 2008) o nei luoghi dove è più forte il senso di identità e appartenenza, come i quartieri (Picone, Schilleci, 2012).

Il quartiere, in questa prospettiva, è inteso come luogo fisico che si contrappone al mondo virtuale indifferenziato del web, nonché «luogo della resistenza [...] ai processi di perdita della città. Resistenza all'individualismo e al neoliberalismo imperanti. Resistenza alle derive pseudo-pubbliche. Il luogo in cui celebrare la rinascita della città, a partire dal vicinato e dai suoi rapporti a volte conflittuali ma comunque,

inevitabilmente, umani» (Picone, Schilleci, 2012, 28).

L'individuazione della scala di quartiere per l'applicazione di meccanismi di social housing risponde all'esigenza di realizzare non solo centinaia/migliaia di case per senza tetto, ma abitazioni per cittadini, luoghi forniti di servizi, collegati con il resto della città, inclusi al suo interno e inclusivi nei confronti di tutte le minoranze in essi presenti, che sono esattamente quelle categorie sociali 'deboli' a cui il social housing è rivolto. Questo ha un valore incommensurabile in termini di conquista di diritto allo spazio pubblico (Lefebvre, 1978), e ha come conseguenza pratica immediata la costruzione di una coscienza civica che garantisca il buon esito delle politiche urbane, se queste sono condotte in una logica di condivisione e partecipazione pubblica.

Cittadinanza, identità e social housing si intersecano dunque in determinate aree urbane, che spesso sono identificate in corrispondenza dei centri storici. Il degrado fisico degli immobili antichi, la presenza spesso numerosa di stranieri che vi si insediano perché le loro possibilità economiche non consentono localizzazioni migliori, l'assenza di un'economia locale vitale sono tutti fattori che rendono queste aree particolarmente problematiche ma anche estremamente strategiche.

A questo si aggiunge il valore storico di tali aree urbane: quest'ultimo è spesso ignorato e messo in secondo piano da questioni sociali più immediate e urgenti dal punto di vista dei requisiti minimi accettabili per garantire la sopravvivenza umana. Tuttavia può costituire una risorsa importante per il rilancio anche economico dell'area in questione, e spesso gioca un ruolo importante nelle dinamiche di filtering up e di gentrification (Lo Piccolo, Schilleci, 2003). In ogni caso il riconoscimento della storicità di un luogo ha la capacità di accomunare i cittadini e rinsaldare il senso di appartenenza al luogo di residenza, e contemporaneamente di restituire dignità di bene culturale al luogo vissuto. La storia personale delle famiglie residenti si lega al senso più ampio della storia della città, da raccontare, valorizzare, tutelare e in un certo modo conservare pur nella trasformazione degli usi e degli spazi. Inoltre la storia può essere il ponte di collegamento tra epoche e culture: se riconosciuta anche da abitanti provenienti da altri Paesi può contribuire a farli sentire parte del tutto, e dunque parte di un contesto urbano che va rispettato come 'casa' e non abusato come un qualsiasi luogo anonimo.

3 | Proposta progettuale per il centro storico di Palermo

Alla luce della normativa regionale sul social housing, e delle nuove condizioni e dei nuovi equilibri sociali che si sono instaurati all'interno del centro storico di Palermo dal 2008, anno della mia laurea, ad oggi, ho rivisto il lavoro della mia tesi sul rapporto tra politiche abitative, stranieri, valore storico-culturale e riattivazione di economie locali (Leone, Lo Bocchiaro, Panzarella, 2006). L'idea di base è quella di trasformare un problema in una risorsa, ed è auspicabile che questa sia la strada seguita dagli urbanisti nell'attuazione del social housing come buona pratica di rigenerazione urbana.

Il progetto della tesi riguarda due aree pilota nei due mandamenti più prossimi al mare del centro storico di Palermo: Tribunali e Castellammare, che costituiscono il quartiere n.1 della città (oggi incluso nella 1° circoscrizione che comprende tutto il centro storico) (fig.1).

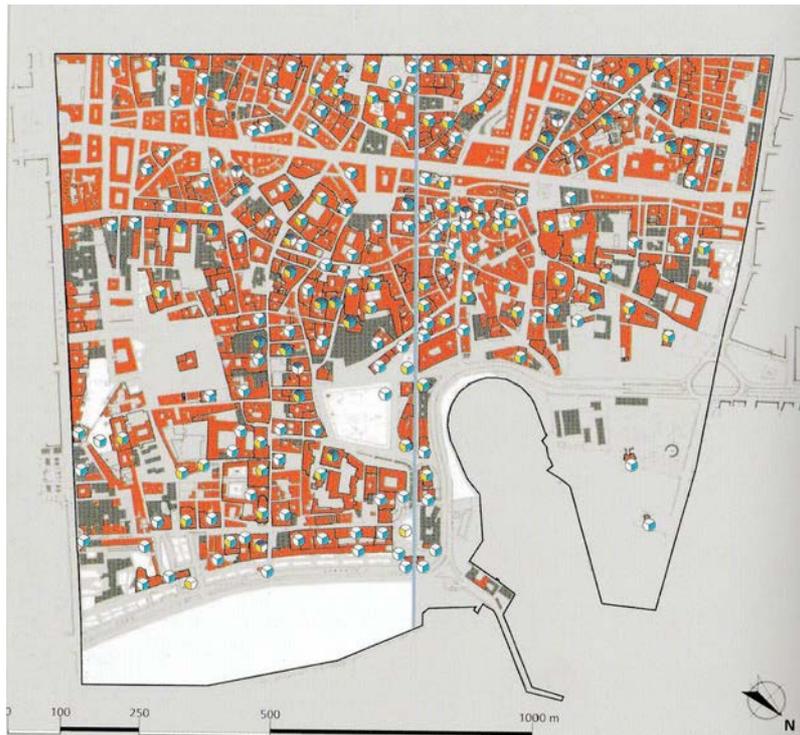


Figura 1 | I due mandamenti a mare del centro storico di Palermo..
 Fonte: Picone, Schilleci, 2012, p.84.

Le aree sono state identificate in base alla concentrazione di stranieri, all'assenza di interventi pubblici e allo stato di conservazione degli immobili (maggiore concentrazione di immobili in stato cattivo-pessimo), come si vede in fig.2.

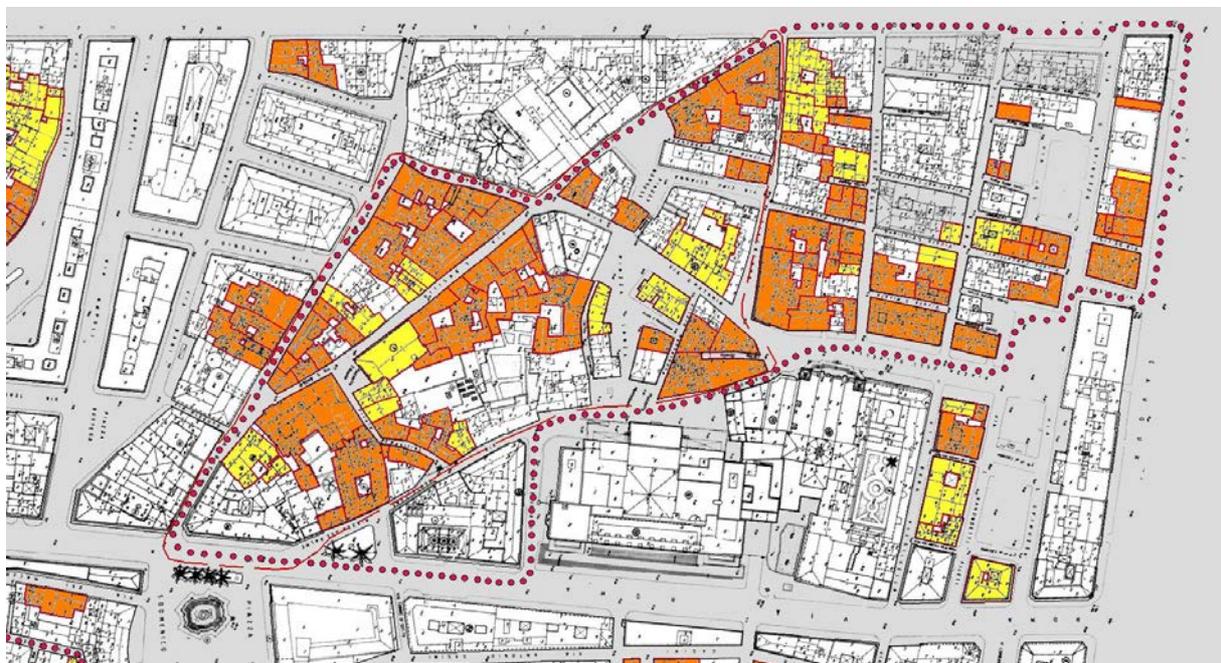


Figura 2 | Identificazione delle aree di progetto.
 Fonte: Giannola, 2008 (tesi di laurea).

Gli elementi interessati sono tutte le componenti materiali e immateriali delle due aree: la strada, gli edifici (abitazioni e servizi), lo spazio pubblico, gli abitanti.

L'obiettivo dell'intervento è la riqualificazione urbana, attraverso due tipi di intervento: la ristrutturazione delle unità edilizie in stato di conservazione peggiore secondo le direttive del P.P.E., per destinarle al social housing, e la sistemazione degli spazi aperti in modo da ottenere piazze urbane 'flessibili', cioè che si prestano a vari usi, da quello più propriamente sociale, come luogo di incontro e di scambio, a quello di parcheggio, di luogo per mostre di artigianato e prodotti locali, per manifestazioni varie, ecc.

La flessibilità è una caratteristica fondamentale in una città dove i modi dell'abitare sono in piena e continua trasformazione, dove la transitorietà caratterizza molti insediamenti e dove le comunità immigrate cercano di recuperare un angolo tutto per sé che permetta loro di affermare i propri valori e la propria cultura.

Inoltre la salvaguardia del centro storico, intesa come la intende il P.P.E., è una condizione irrinunciabile per mantenerci una dimensione 'a misura d'uomo' che è il pregio più grande del centro storico stesso, e che permette un inserimento degli stranieri graduale e senza grossi ostacoli nel tessuto urbano. Soltanto in un caso ho ritenuto che forse poteva essere più utile non seguire le indicazioni del piano particolareggiato, (in corrispondenza della via Lampionelli), dove è previsto il ripristino tipologico per un edificio il cui crollo ha lasciato un vuoto oggi utilizzato come parcheggio. Si tratta di uno spazio che può essere sfruttato come un'occasione di progetto ai fini del miglioramento della qualità della vita quotidiana dei residenti, i quali potrebbero mantenerne gli usi attuali in modo non arbitrario e rispondente ad una logica di priorità e di orari.

Il fine ultimo di tutto il mio iter progettuale è infatti conferire legittimità ed ufficialità (dove possibile e opportuno dal punto di vista urbanistico) ad usi già consolidati, a cui vengono destinati edifici 'di nessuno' in modo spesso abusivo e senza nessun rispetto delle norme di sicurezza e di compatibilità con la tipologia edilizia. È il principio che ho seguito per esempio nel caso del centro culturale arabo che si trova all'angolo tra via Giardinaccio e via Lampionelli nel mandamento Tribunali: attualmente occupa solo una parte dell'unità edilizia corrispondente, non ha un'insegna riconoscibile ed è caratterizzato da una sistemazione 'di fortuna', mentre potrebbe diventare un punto importante di aggregazione e di interscambio culturale per favorire l'integrazione e la nascita di un senso di appartenenza urbana da parte degli stranieri nei confronti della città che li ospita.

Inoltre ho previsto il ripristino della pavimentazione antica in basole di billiemi lì dove questa è stata rimossa o ricoperta con l'asfalto: non si tratta di una scelta puramente estetica ma di una volontà di affermare la storicità e l'identità del luogo attraverso i suoi percorsi, ancora riconoscibili nonostante il taglio della via Roma li abbia notevolmente modificati.

Un altro punto meritevole di attenzione è un angolo recintato, attualmente giardino privato, che si trova all'angolo tra via Lampionelli e via S. Maria del Paradiso, sugli antichi resti della chiesa della Madonna dell'Itria: il P.P.E. qui prevede 'verde pubblico di progetto', con preventiva demolizione delle costruzioni abusive. In effetti se venisse realizzato questo giardino pubblico si troverebbe in un punto strategico, tra residenza sociale, luogo di culto, centro culturale: un'ubicazione ottimale che ne garantirebbe un buon uso e una frequente manutenzione.

Nel mandamento Castellammare l'area presa in esame è quella alle spalle degli uffici della Posta Centrale, compresa tra via Bandiera, via S. Basilio, via Monteleone: siamo a due passi da piazza Olivella, luogo di applicazione di alcune delle misure e dei progetti del PIC Urban, in un crocevia di storia e novità.

Le due aree nei due diversi mandamenti sono collegate da un percorso che il taglio della via Roma ha attraversato ma non cancellato (Giorgianni, 2000): per evidenziare questa traccia il progetto prevede il ripristino delle parti di pavimentazione non più esistenti, da integrare ai tratti originari sopravvissuti, come si vede in fig.3.



Figura 3 | Collegamento tra i due isolati attraverso il ripristino della traccia viaria antecedente al taglio di via Roma.
 Fonte: Giannola, 2008 (tesi di laurea).

L'ex convento di S. Basilio, oltre ad ospitare una scuola, costituisce un possibile 'contenitore' di attività a sfondo socio – culturale, sulla scia dell'opera di Franco Scaldati. Il teatro è infatti un ottimo modo per diffondere messaggi culturali, per favorire l'incontro e il dialogo, per mettere a confronto mondi diversi (analoga esperienza è stata portata avanti anche nel laboratorio teatrale in via Tavola Tonda).

Il patrimonio edilizio circostante si presta ad essere destinato al social housing, prevedendo a piano terra attività di ristorazione etnica o altro tipo di commercio, che fanno da contorno al ripristino di un palazzo storico un tempo esistente a piazza Lanza, demolito in occasione dei lavori in vista del taglio della via Roma. Si tratta di un ripristino filologico che darebbe una forte connotazione identitaria alla piazza, che potrebbe così essere pedonalizzata e riqualificata.

Per il resto, qui come a piazza Borgese e nella piazzetta S. Basilio, lo spazio pubblico è pensato come flessibile, suscettibile di usi diversi a seconda delle esigenze, in funzione di determinati orari e di un calendario di attività volte a favorire la socialità di uno spazio oggi occupato quasi esclusivamente da automobili.

A piazza S. Eligio le unità edilizie destinate al social housing sono occupate a piano terra da attività conformi a quelle tradizionali della zona: non devono porsi in modo concorrenziale ma collaborativo e di supporto alle botteghe artigiane di orafi e argentieri già presenti, in modo da permettere al mercato locale di avvalersi di nuove attività e ai nuovi gestori di integrarsi e conquistare stima e attenzione da parte degli abitanti. Un clima di accoglienza stimola il senso di appartenenza alla nuova realtà urbana che ospita lo straniero, e questa appartenenza è alla base del senso civico: l'immigrato non perde la sua identità ma impara a considerare e rispettare quella del luogo che lo ospita, prendendosene cura a sua volta.

In termini numerici la mia proposta di intervento ricava nel mandamento Tribunali circa 53.618 mc destinati al social housing (536 vani), e circa 30521 mc per il commercio etnico. Analogamente, nel mandamento Castellammare ho destinato 51.501 mc al social housing (515 vani), e 24.982 mc al

commercio etnico, provvedendo complessivamente a rispondere a circa il 50% della domanda di edilizia popolare in queste due aree urbane.

Da questa esperienza di studio, ripensata alla luce di una situazione urbana reale in cui l'emergenza abitativa è fra le più urgenti e gravi, emerge chiaramente che la questione non si limita alla quantità di posti letto, ma riguarda la rivitalizzazione di un intero sistema urbano, la riattivazione di sistemi commerciali, la riprogettazione di spazi pubblici e servizi. Applicare un ragionamento complesso simile a quello descritto può essere una valida strategia urbanistica per affrontare i problemi della città con un approccio nuovo.

Riferimenti bibliografici

- Comunicato stampa sul sito del Comune di Palermo, 'Emergenza casa. emergenza, progetto, legalità', disponibile sul sito: <http://www.comune.palermo.it/noticext.php?cat=1&id=1546>.
- Delibera del Consiglio Comunale di Palermo n. 28 del 10/10/2013, 'Modifica parziale della deliberazione di C.C. n. 14 del 2009 ai fini della redazione ed adozione di un Piano urbano di edilizia sociale', disponibile su: http://www.comune.palermo.it/js/server/uploads/_04062013120938.pdf.
- Dematteis G., Lanza C., (2011), *Le città del mondo. Una geografia urbana*, UTET Università, Torino.
- Giorgianni M. (2000), *Il taglio di via Roma*, ed. Sellerio, Palermo.
- Governa F., Memoli M. (a cura di, 2011), *Geografie dell'urbano*, Carocci editore, Roma.
- Lefebvre H., (1978), *Il diritto alla città*, Marsilio, Venezia (ed. orig. 1968, *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris).
- Leone D., Lo Bocchiaro G., Panzarella A. (2006), 'Racconti e progetti per la realtà multietnica del centro storico di Palermo', in Beguinot C., (a cura di), *Città europea, interetnica, cablata*, ed. Giannini, Napoli.
- Lo Piccolo F., Schilleci F. (a cura di) (2003), *A Sud di Brobdingnag*, Francoangeli, Milano.
- Lo Piccolo F., Pinzello I., 2008, *Cittadini e cittadinanza: prospettive, ruolo e opportunità di Agenda 21 locale in ambito urbano*, Palumbo, Palermo.
- Picone M., Schilleci F., (2012), *QU_ID, QUartiere e Identità. Per una rilettura del decentramento a Palermo*, Alinea, Firenze.
- Pepi G., (a cura di, 2012), 'L'edilizia sociale rimette in moto lo sviluppo dei centri urbani', su *Finanza e Sviluppo*, anno 2012.

ITALIA
45 . 45

Radici, Condizioni, Prospettive

Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti
Venezia, 11-13 giugno 2015
Planum Publisher ISBN 9788899237042

L'abitare condiviso
come strumento per la rigenerazione urbana integrata

Marco Gissara

Sapienza Università di Roma
DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile Edile Ambientale
Email: marco.gissara@uniroma1.it

Lorenzo Diana

Sapienza Università di Roma
DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile Edile Ambientale
Email: lorenzo.diana@uniroma1.it

Benedetto Nastasi

Sapienza Università di Roma
DIAEE - Dipartimento di Ingegneria Astronautica Elettrica ed Energetica
Email: benedetto.nastasi@uniroma1.it

Abstract

L'attuale fase di crisi ha implicato un peggioramento delle condizioni economico-sociali di larga parte della popolazione ed una contemporanea contrazione degli investimenti pubblici nel welfare urbano. Nelle città, le problematiche legate alla questione abitativa si intersecano, in molte delle loro parti, con carenze riguardanti le attrezzature ed i servizi pubblici. Affrontare queste problematiche ed al contempo colmare queste carenze risulta dunque necessario per attuare politiche di rigenerazione urbana. Gli autori individuano nel sostegno ai meccanismi sociali esistenti, basati sulla condivisione di spazi e funzioni, e nell'incentivo alla diffusione di esperienze analoghe attraverso le politiche urbane, una modalità significativa per affrontare il contesto precedentemente descritto. La diffusione di esperienze di abitare condiviso connesse all'attivazione di servizi di scala locale, è ritenuta un valido strumento per affrontare le criticità e procedere alla rigenerazione dell'esistente attraverso un'azione capillare ed integrata e non limitata a risposte isolate e di carattere settoriale. L'articolo si propone di analizzare alcuni casi-studio presenti nella città di Roma, all'interno dei quali la condivisione degli spazi permette di offrire servizi ed attrezzature di livello locale, innalzando la qualità della vita degli abitanti.

Parole chiave: public policies, participation, housing.

1 | Premessa

L'articolo muove dalla constatazione di alcune dinamiche presenti nella società urbana, soffermandosi sulla tematica dell'autorecupero ai fini residenziali così da evidenziarne possibilità e criticità nell'uso dello stesso quale strumento utile a rispondere alle sfide sociali attuali. In particolare, viene preso in esame il contesto romano per ciò che concerne i casi-studio e di conseguenza quale contesto normativo di riferimento.

La tesi di fondo è che la diffusione e lo stimolo di dinamiche abitative condivise, in quanto vantaggiose per gli aspetti connessi alla vita urbana e alle funzioni della città, sarebbero particolarmente importanti per

avviare strategie urbane di rigenerazione dei quartieri esistenti. Lo sviluppo di questi processi garantirebbe un duplice livello d'azione: da un lato il recupero fisico di contesti degradati e dall'altro l'attivazione di dinamiche inclusive rivolte alla creazione di un tessuto sociale coeso e partecipato (Nastasi & Diana, 2014). L'avvio di queste semplici strategie sarebbe attuabile nell'immediato con il dovuto coinvolgimento della politica ai diversi livelli istituzionali grazie ad una normativa di supporto già in parte presente a cui fare riferimento (Ravagnan, 2013). La rigenerazione urbana vede dunque nell'abitare condiviso un'importante strategia per la realizzazione parallelamente di azioni materiali di recupero e immateriali rivolte agli aspetti culturali dell'abitare e alla socialità urbana.

2 | Il contesto

L'attuale fase di crisi vede un peggioramento delle condizioni economico-sociali di larga parte della popolazione ed allo stesso tempo una profonda contrazione degli investimenti pubblici nel welfare urbano (Agostini et al, 2011). La città esistente, in molte delle sue parti, restituisce un quadro frammentario, caratterizzato da forti carenze riguardanti i servizi pubblici, e di gravi problematiche legate alla questione abitativa, anche in relazione alle dinamiche di trasformazione nella composizione sociale degli utenti dell'ambiente urbano (Bruca, 2013).

Colmare queste carenze ed affrontare queste problematiche risulta dunque necessario per le politiche di rigenerazione urbana. A tale riguardo, le politiche urbane hanno da poco iniziato a focalizzare le proprie strategie sull'intervento sulla città esistente. Negli ultimi anni hanno acquisito importanza numerose problematiche fra loro interconnesse, quali ad esempio il consumo di suolo e il dissesto idrogeologico, i cambiamenti climatici e le calamità naturali, la crisi economica e le ricadute sul settore delle costruzioni. Il conseguente dibattito pubblico ha portato a mettere fortemente in dubbio la sostenibilità sociale, ambientale ed economica del modello di sviluppo urbano attuale, basato su dinamiche di continua espansione. In luogo della riproposizione dello stesso modello, è invece emersa maggiormente l'ipotesi di intervenire sulle problematiche della città esistente, operandone la trasformazione in un'ottica di rigenerazione urbana.

Contemporaneamente, diversi tentativi di affrontare le medesime problematiche, in particolare in relazione all'abitare ed alla carenza di servizi pubblici, sono stati espressi attraverso strategie di condivisione innovative ed allo stesso tempo connaturate tanto nelle tradizioni locali italiane, come ad esempio le pratiche di recupero agricole dei vuoti urbani (Nastasi, 2013), quanto, più in generale, nella storia dell'abitare e delle città.

3 | Pratiche variegata con tratti comuni: coabitare ed abitare la città

Nello specifico, l'area prescelta per l'individuazione dei casi-studio è ubicata nel settore nord della città di Roma. Essa è compresa tra due vie consolari, via Salaria e via Nomentana, e tra la Tangenziale Est ed il Grande Raccordo Anulare.

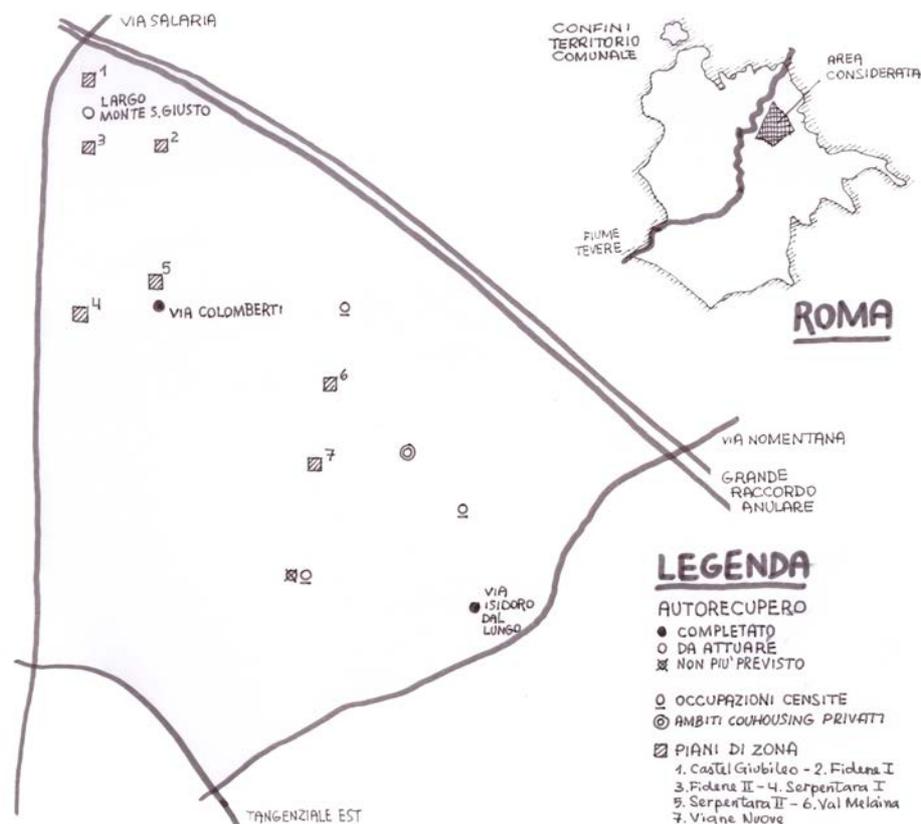


Figura 1 | Area di studio.

Come precedentemente menzionato, osservando le dinamiche sociali presenti si possono notare una grande varietà di reali e potenziali risposte, ciascuna alle diverse scale territoriali.

L'area in oggetto è sede di fenomeni urbani dalla natura differente:

- sono presenti esperienze di autorecupero attuate in base alla Legge Regionale del Lazio n.55/1998, a seguito di programmi dell'amministrazione e protocolli d'intesa tra più enti. Questi casi saranno analizzati nel dettaglio in seguito;
- è possibile rintracciare dinamiche di occupazione ad uso principalmente abitativo, nelle quali le aspirazioni politiche, unite a condizioni di precarietà e necessità di legittimazione, incentivano la condivisione, tanto all'interno dello spazio abitato quanto verso l'esterno. È il caso delle occupazioni abitative che hanno dato origine agli autorecuperi e delle altre attualmente presenti sul territorio;
- a fianco delle precedenti, negli ultimi anni sono emerse ulteriori dinamiche di occupazione, nelle quali l'abitare condiviso è parte di un progetto complessivo di costruzione di servizi mancanti nel territorio di insediamento. Il caso particolare è lo studentato Puzzle, ove la quota di spazio abitativo è organizzato in spazi individuali e in spazi comuni. Tra questi ultimi, alcuni sono indipendenti dalla parte abitativa ed ospitano gli spazi per servizi scolastici, autogestiti, alla scala del quartiere;
- possono essere rintracciati ambiti di proprietà privata in cui sono previsti spazi comuni, o in alcuni casi addirittura con un ruolo fondante. È questo il caso del progetto "Collina del Barbagianni", uno dei nodi dell'Associazione di Promozione Sociale "Mondo di comunità e famiglia", che a livello nazionale riunisce esperienze di "vicinato solidale";
- infine, vanno citate le esperienze all'interno dei Piani di Zona dove, se da un lato parte delle destinazioni a servizi e degli spazi comuni originariamente previste non hanno trovato realizzazione, dall'altro la reazione allo stato di abbandono ed alla carenza di servizi hanno fatto sì che gli abitanti riconfigurassero l'ambiente in base alle specifiche esigenze emerse nel tempo. Tra queste, può essere citato il caso del Parco delle Betulle a Serpentara, dove negli anni abitanti del quartiere, pianificato e costruito attraverso i Piani di Zona n.4 e n.5, hanno attrezzato e reso fruibile un'area verde di dimensioni significative.

Da questo primo rapido sguardo, si può notare che alcune di queste iniziative di risposta appartengono al campo della legittimazione attraverso l'uso più che a quello della legalità delle pratiche abitative. Tale dato

non va considerato in maniera isolata, ma inserito e letto all'interno del contesto socio-economico e spaziale della capitale, caratterizzato, in maniera cronica, dalla persistenza nel tempo dell'emergenza abitativa in termini innanzitutto quantitativi e recentemente qualitativi. Ad oggi, non è trascurabile il dato dei nuclei familiari in graduatoria in attesa di un alloggio pubblico e ancora ampiamente inevasa (Diana, 2013a, 2013b), ed ancora più problematica è la stima di tutta quella porzione di popolazione che non rispetta i parametri per l'accesso sociale ma che non ha possibilità di accesso al libero mercato, la cosiddetta fascia grigia.

Ai fini del presente studio, verranno trattati tre casi-studio relativi a processi di autorecupero completati o attualmente in corso. Questa scelta è stata compiuta in virtù della possibilità, data dall'esistenza di una legislazione regionale sul tema, di utilizzare lo strumento dell'autorecupero a fini residenziali all'interno delle politiche urbane.

4 | La legge regionale del Lazio n.55 del 1998

In dettaglio, nella Regione Lazio vige, ormai da più di quindici anni, la legge sull'autorecupero ai fini residenziali: la Legge Regionale 11 dicembre 1998, n.55 - Autorecupero del patrimonio immobiliare. Essa venne redatta sulla spinta di decenni di iniziative di lotta per la casa. La stessa è stata successivamente modificata una volta ed in piccola parte: ciò avvenne per la parte riguardante la competenza delle opere attraverso l'articolo 84 della Legge Regionale 28 aprile 2006, n.4 "Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (Art. 11 legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)".

In sintesi, la legge disciplina l'autorecupero, prevedendolo come procedura di intervento su immobili pubblici e disponendone una serie di regole per i bandi ed il finanziamento delle opere. Tra queste ultime, la disposizione legislativa regionale distingue opere generali di competenza del comune (quali strutture portanti, impianti tecnologici, spazi comuni, involucro edilizio), ed opere di competenza della cooperativa assegnataria riguardanti le singole unità abitative (comprendente i futuri abitanti). La cooperativa ai fini dell'intervento ha la possibilità di ricorrere ad agevolazioni sui mutui.

5 | Roma: tre casi-studio

Come detto, al fine di approfondire l'argomento, è stato ritenuto utile analizzare le tre esperienze di autorecupero (due realizzate ed una in corso) presenti sul territorio, tutte facenti capo alla cooperativa "Inventare l'abitare". Di seguito si riporta una breve sintesi della analisi svolta.

Via Isidoro dal Lungo (quartiere Talenti)

Cenni storici ed iter formale: la palazzina viene occupata nel 1992. Successivamente, con l'accordo del 1996 con il Comune di Roma, viene portato avanti il progetto-pilota di autorecupero.

Spazi abitativi: nove alloggi.

Spazi comuni e servizi: tradizionali spazi condominiali (esterno, corpo scala, ecc.) e sala comune.

Attori coinvolti: Comune di Roma, Cooperativa "Inventare l'abitare", Coordinamento Cittadino di Lotta per la Casa.

Via Colomberti (quartiere Serpentara)

Storia ed iter: costruito per uso scolastico e completato nel 1983 l'edificio è stato occupato in seguito. Viene inserito nel 2000 all'interno dell'accordo di programma di autorecupero tra Min. LL.PP., Regione Lazio e Comune di Roma. Il progetto, avviato nel 2005, arriva a conclusione nel 2009.

Spazi abitativi: dieci alloggi con giardino per ventitre persone (di differenti nazionalità).

Spazi comuni e servizi: grande sala comune centrale.

Attori coinvolti: Ministero dei Lavori Pubblici, Regione Lazio, Comune di Roma, Cooperativa "Inventare l'abitare", Coordinamento Cittadino di Lotta per la Casa.

Largo Monte San Giusto (quartiere Colle Salario)

Storia ed iter: costruito per uso scolastico nel 1992, occupato, successivamente inserito all'interno dell'accordo di programma di autorecupero del 2000 tra Min. LL.PP., Regione Lazio, Comune di Roma. Il

processo è attualmente in fase di stallo, in attesa della destinazione di fondi da parte dell'amministrazione comunale per la realizzazione delle opere di competenza, finanziate inizialmente ed in seguito ritirate. È assegnato alla cooperativa "Inventare l'Abitare" che, oltre ad aver realizzato nel frattempo opere interne di riqualificazione, lo utilizza come "contenitore" ospitante i nuclei in attesa del completamento dei lavori di autorecupero degli altri immobili.

Spazi abitativi: da progetto, trentadue abitazioni per più di cento persone.

Spazi comuni e servizi: circa 3000 mq destinati a verde, sala comune.

Attori coinvolti: Ministero dei Lavori Pubblici, Regione Lazio, Comune di Roma, Cooperativa "Inventare l'Abitare", Coordinamento Cittadino di Lotta per la Casa.

6 | Autorecupero: considerazioni a partire dai casi-studio analizzati

Dai casi studio emergono alcune considerazioni:

- innanzitutto, le esperienze di autorecupero descritte sono state avviate su edifici interessati inizialmente da dinamiche di occupazione. Tra gli edifici dismessi individuati dall'amministrazione comunale per realizzare processi di autorecupero nell'area considerata, ve ne era uno ulteriore, non occupato: lo stabile di via Monte Meta 21, che doveva ospitare 16 abitazioni. Lo stesso non è poi stato realizzato a causa della non coincidenza tra le volontà del Comune e della neo-eletta amministrazione municipale, nonostante il processo fosse arrivato fino all'aggiudicazione dell'appalto. Rimasto in stato di abbandono a seguito della prevista dismissione, viene occupato nel febbraio del 2011 ed ospita lo studentato Puzzle e servizi autogestiti di carattere scolastico;
- le abitazioni in autorecupero, oltre ad avere un basso costo di realizzazione ed a conservare la proprietà pubblica degli immobili, permettono un canone d'affitto inferiore ai 300 € mensili da versare a fronte del mutuo erogato, che le rende particolarmente indicate per le nuove categorie interessate dal disagio abitativo;
- la disponibilità di spazi comuni per gli abitanti offre il supporto fisico a processi di inclusione e coesione sociale, oltre a generare dinamiche informali similari a livello di ambito di vicinato e più in generale di quartiere. Questo è evidenziato in altre ricerche sul tema comprendenti una casistica più ampia (Ruggero, 2013), ed è proprio il caso delle sale comuni previste in tutti e tre gli autorecuperi analizzati, utilizzate dagli abitanti e non solo, in occasione di riunioni, feste di bambini ed altri eventi;
- i tempi e la qualità della realizzazione, come è evidenziato in particolare dal caso-studio di largo Monte San Giusto, sono strettamente dipendenti da volontà politiche (e conseguenti disponibilità finanziarie) dell'amministrazione pubblica.
- in tutti e tre i casi-studio (come nella maggior parte degli interventi di questo tipo sul territorio romano), protagonista è la cooperativa "Inventare l'Abitare"; in virtù del suo legame con i movimenti per il diritto all'abitare - nello specifico, con il Coordinamento Cittadino di Lotta per la Casa -, a differenza delle altre cooperative, non si è limitata al perseguimento di un singolo progetto, portando avanti fino ad oggi la proposta complessiva dello strumento dell'autorecupero.

7 | Città, abitare, politiche pubbliche: alcune conclusioni

Il sostegno ai meccanismi sociali esistenti basati sulla condivisione di spazi e funzioni, e l'incentivo alla diffusione di esperienze analoghe attraverso le politiche urbane, appaiono come una modalità capace di affrontare il contesto brevemente riassunto nel principio dell'articolo.

La logica dell'abitare condiviso, nelle sue diverse forme (condomini solidali, *cobousing*, etc.) e scale (edificio, ambito di vicinato, quartiere), garantisce benefici economici e sociali per gli abitanti coinvolti e può essere, peraltro spesso, correlata all'attivazione di servizi sul territorio, ad ora mancanti, di scala superiore a quella edilizia.

La diffusione di esperienze di abitare condiviso è ritenuta, poi, un valido strumento per affrontare le criticità nel procedere alla rigenerazione dell'esistente attraverso un'azione capillare ed integrata e non limitata a risposte puntuali e di carattere settoriale (Nastasi & Diana, 2013).

La pratica dell'autorecupero trattata nell'articolo, è ritenuta necessaria ma allo stato attuale non sufficiente da sola per risolvere tematiche tanto ampie quanto complesse. Di conseguenza, essa va intesa come uno

degli strumenti all'interno di un quadro sistemico di politiche pubbliche per apportare modifiche migliorative alle diverse problematiche caratterizzanti l'attuale contesto urbano.

Infine, di particolare interesse appare la connessione con le mappature, ad oggi diffuse in diversi contesti, riguardanti gli immobili in stato di abbandono, nonché, nello specifico del caso romano, con strumenti predisposti dall'amministrazione comunale quali la "Carta della città pubblica", censimento degli immobili di proprietà pubblica, o i risultati delle conferenze urbanistiche municipali, esperienze di incontro e scambio con la cittadinanza svoltesi lo scorso anno.

A nostro parere, a partire dalle basi dati disponibili in ogni contesto ed il più possibile attraverso progettualità comprendenti le connessioni tra esperienze di abitare condiviso e dotazione di servizi di quartiere, compito delle amministrazioni è quello di agevolare in maniera preferenziale l'utilizzo dello strumento "autorecupero", garantendo investimenti pubblici in tal senso. Investimenti che devono costituire una parte di quelli necessari agli aspetti, strettamente connessi tra loro, concernenti l'abitare, i servizi pubblici e più in generale la vivibilità degli ambienti urbani.

Riferimenti bibliografici

- Agostini G., Bucalossi G., Orefice M., Palladini C., Pietrangeli G. (a cura di, 2011), "Inventare l'abitare", Consiglio Regionale del Lazio.
- Bruca M.T. (2013), "Criticità e potenzialità nella gestione del patrimonio ATER", in *Urbanistica Informazioni*, n. 249-250, pp. 32-33.
- Diana L. (2013), "Scenari per una gestione sostenibile del patrimonio ATER", in *Urbanistica Informazioni*, n. 249-250, pp. 34-35.
- Diana L. (2013), "Il rilancio della funzione sociale", in *Urbanistica Informazioni*, n. 249-250, pp. 36-37.
- Nastasi B., Diana L. (2013), "La dismissione sostenibile come risorsa per la resilienza urbana", in Sbetti F., Rossi F., Talia M., Trillo C., (a cura di), *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*. INU Edizioni, Roma, pp. 593-595.
- Nastasi B., Diana L. (2014), "Redevelopment and densification of public housing megastructures: cohousing as a transition policies tool", in Baratta A.F.L., Finucci F., Gabriele S., Metta A., Montuori L., Palmieri V. (a cura di), *Cohousing: programs and projects to recover heritage buildings*, ETS Editore, Pisa, pp. 264-269.
- Nastasi B. (2013), "Ruralità urbana nei quartieri ERP: processi agricoli di partecipazione", in Lambertini A., Metta A., Olivetti M.L., (a cura di), *Città pubblica/Paesaggi comuni*, Gangemi Editore, Roma, pp. 174-176.
- Ravagnan C. (2013), "Questione abitativa e alloggio sociale", in *Urbanistica Informazioni*, n. 249-250, pp. 30-31.
- Ruggero A. (2011), "Esperienze di cittadinanza comune: l'autorecupero. L'abitare come pratica di pratiche", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 101-102, Franco Angeli, Milano.

Sitografia

Autocostruzione ed autorecupero a fini residenziali, disponibile su Roma Capitale, Dipartimento Promozione, Sviluppo e Riqualficazione delle Periferie:

http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_pol_riq_per_aut.wp

Carta della città pubblica, disponibile su Roma Capitale, Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica:

<http://www.urbanistica.comune.roma.it/carta-citta-pubblica.html>

Cooperativa "Inventare l'Abitare":

<http://inventareabitare.it/>

Conferenza urbanistica cittadina, disponibile su Roma Capitale, Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica:

<http://www.urbanistica.comune.roma.it/conf-urb.html>

Ipotesi di rigenerazione conservativa per i quartieri di edilizia residenziale pubblica. Riflessioni sul caso di Parma

Alessandra Gravante

Comune di Parma, Servizio Edilizia Privata
Email: ale.gravante@comune.parma.it

Michele Zazzi

Università degli Studi di Parma
Dipartimento di Ingegneria Civile, dell'Ambiente, del Territorio e Architettura
Email: michele.zazzi@unipr.it

Abstract

Nelle città emiliane le esigenze di rigenerazione dei quartieri INA-Casa e Peep sono affiancate sempre più spesso dall'attenzione per la conservazione dei valori esistenti. L'ipotesi di rigenerazione di tali quartieri, vista alla luce delle crescenti difficoltà delle recenti esperienze di *housing* sociale, pone la questione di un intervento che, garantendo il necessario adeguamento delle forme dell'abitare alle domande di qualità odierne, riesca tuttavia ad assicurare la permanenza di elementi contenuti nella memoria consolidata delle comunità insediate ed un equilibrio sociale faticosamente raggiunto nel tempo. Le riflessioni contenute in questo scritto focalizzano l'attenzione sulla possibilità di prevedere programmi di 'rigenerazione conservativa' consapevoli dei valori morfologici e sociali di quartieri, quali sono i Peep emiliani, che hanno costituito un'esperienza unica nel quadro delle politiche abitative italiane. Le differenti ipotesi in campo rendono possibile un'inedita forma di tutela per tali quartieri che, passando attraverso il piano originario, preveda mirate azioni di completamento urbanistico.

Questa ipotesi di densificazione 'intelligente', considerata per la totalità dei quartieri Peep di Parma, ha permesso di individuare diverse possibilità di reperimento di nuova edilizia residenziale sociale, sicuramente competitiva con le previsioni di housing sociale in zone di espansione degli anni precedenti.

Parole chiave: urban regeneration, social housing, conservation & preservation.

Dal quartiere di edilizia economica e popolare all'alloggio sociale come standard: brevi cenni introduttivi

Nella continuità, seppur faticosa, assicurata dagli strumenti di pianificazione discendenti dalla Legge urbanistica del 1942, le soglie storiche di interesse per la programmazione dell'edilizia sociale sono sancite da un numero non troppo esteso di dispositivi e procedure che hanno dato luogo ad una serie di modelli insediativi riconoscibili con una certa facilità¹. Si tratta di un compendio di fenomeni urbani che hanno connotato parte significativa della complessa geografia (Turco, 2010) e del variegato paesaggio urbano (si veda, solo ad es., Lanzani, 2011 e, con lettura più atipica, Nogué, 2010) della periferia di cui oggi disponiamo. Si può anche affermare che tali programmi abbiano avuto una varietà di modelli progettuali e insediativi, per molteplicità dei soggetti attuatori, per eterogeneità territoriale delle situazioni sociali e produzione edilizia, per articolazione dei contributi progettuali, che probabilmente non ha avuto riscontro

¹ Ci riferiamo, ovviamente, ai programmi INA-Casa del cosiddetto 'Piano Fanfani' e ai piani per l'edilizia economica e popolare previsti dalla Legge 167/1962.

in altri paesi europei. Purtroppo, l'approccio tradizionale promosso da questi programmi ha sempre visto una forte attenzione per la realizzazione di quartieri dedicati, che hanno costituito un *corpus* di ambiti nettamente distinti morfologicamente dalla coeva espansione urbana di iniziativa privata, fortemente condizionata dal sistema della proprietà fondiaria e quindi dell'aggregazioni per lotti. Il quartiere di edilizia sociale, quindi, come unità identitariamente riconoscibile di una città intesa come insieme di sotto-comunità (Quaroni, 1957), si identifica con la comunità di abitanti che ne costituisce la base sociale (Guidicini, 1977). E questo è ancor più vero, almeno sulla carta, per quanto attiene ai quartieri Peep, dove la rilevanza estesa e l'interesse generalizzato che riveste il complesso di realizzazioni li porta ad essere parte principale di un'idea di città (Samonà, 1979) intesa come insieme di attrezzature, influenti sul complesso delle relazioni e degli interessi urbani (De Carlo, 1979).

Dalla seconda metà degli anni '80 l'attenzione per la scala del quartiere urbano, e ancor più del quartiere di residenze pubbliche, sembra scemare. La domanda di alloggi sociali non pare avere le stesse dinamiche vertiginose dei decenni precedenti e, di conseguenza, non necessitare di risposte ad ampia scala. Anche i finanziamenti nazionali si assottigliano. Le amministrazioni locali cercano allora soluzioni differenti, più attente nel selezionare modelli insediativi capaci di adeguarsi a esigenze mutevoli, anche nei diversi contesti territoriali. Alcune municipalità scelgono di operare in continuità con la strumentazione dei piani di edilizia economica e popolare – soprattutto dove si è stati capaci di accrescere nel tempo il 'demanio' delle aree pubbliche comunali – altre investono quasi in modo esclusivo nell'edilizia convenzionata, con minore o nulla necessità di investimento pubblico. Il caso di Parma è, a tal riguardo, rappresentativo. All'interno delle zone di espansione residenziale delle città soggette ad attuazione preventiva sono previste sistematicamente, con apposita norma del Piano regolatore 'Gabrielli' del 1998 anticipatrice della ben più recente legislazione regionale, quote di edilizia convenzionata fino al 30% della potenzialità edificatoria prevista.

In tempi ancor più recenti compare nel linguaggio e nella prassi disciplinare l'*umbrella term* 'housing sociale', spesso utilizzato nella versione inglese *social housing*, con riferimento ad una ampia gamma di soluzioni atte ad offrire alloggi e servizi abitativi a prezzi contenuti per cittadini con reddito medio basso che non riescano a sostenere il costo dell'affitto o di un mutuo nel mercato immobiliare ma che, nel contempo, non possiedano i requisiti per vedersi attribuito un alloggio pubblico. Le innovazioni legislative, frattanto, equiparano l'edilizia sociale alle dotazioni di interesse collettivo della città e portano a considerare il singolo lotto di edilizia residenziale sociale uno *standard* urbanistico da cedere alla amministrazione comunale nei processi di attuazione delle nuove espansioni residenziali.

Politiche abitative per l'alloggio sociale: l'insuccesso dei modelli innovativi degli anni 2000, a partire dal caso di Parma

Il forte rallentamento nella domanda di alloggi pubblici della seconda metà degli anni '80, unita alla scelta di privilegiare sistematicamente la realizzazione di quote di edilizia sociale nei quartieri residenziali di iniziativa privata, ha portato, all'inizio del nuovo millennio, alla proposta di nuovi modelli abitativi per l'alloggio sociale basati principalmente sulla sostenibilità economica del processo di finanziamento e realizzazione. Attraverso la duplice esperienza societaria di *Parm.Abitare* e *Cas.Adesso*, il Comune di Parma ha promosso la realizzazione di nuovi insediamenti attraverso la formazione di società di scopo molto attente ai modelli di funzionamento del mercato immobiliare.

Parm.Abitare è una società consortile a responsabilità limitata il cui oggetto sociale è lo svolgimento delle attività strumentali per l'intervento pubblico nel settore abitativo, in attuazione a quanto disposto dalla Legge Regionale Emilia-Romagna 8 Agosto 2001 n.24 e, in particolare, la realizzazione di programmi costruttivi volti al soddisfacimento delle esigenze abitative delle famiglie secondo le priorità individuate dai comuni partecipanti².

Cas.Adesso è una società di scopo del Comune di Parma, attualmente in liquidazione. Si doveva occupare dello svolgimento di attività strumentali per l'intervento pubblico nel settore abitativo, in particolare della

² La società vede la partecipazione al 51% di Acer (Agenzia per la Casa della Regione Emilia Romagna), al 18 % del Comune di Parma; al 14% di varie imprese costruttrici e una banca locale, selezionati con procedura ad evidenza pubblica. Il restante capitale è diviso con quote pari all'1% tra i principali comuni della provincia. La principale attività della società è consistita nella realizzazione di alloggi in locazione permanente a canone concordato e calmierato (300-450 €/mese). Sono stati previsti 260 alloggi, 78 dei quali realizzati, soprattutto in corrispondenza delle frazioni del Comune di Parma (San Prospero, Vicofertile, Corcagnano).

progettazione, realizzazione e gestione di interventi edilizi volti al soddisfacimento di esigenze abitative secondo le priorità individuate dal Comune di Parma ed, eventualmente, da altri enti pubblici³.

Successivamente, nel 2010, con il programma *Parma Social House* (PSH), Parma diviene sede del primo intervento a livello nazionale cofinanziato dal Sistema Integrato dei Fondi (FIS) che ha attuato concretamente il Piano Casa varato dal Governo nel 2009. Nell'ambito delle strategie di politica abitativa dell'Amministrazione comunale, tale strumento ha destato particolare interesse in quanto, grazie al coinvolgimento di soggetti privati e *no profit* nelle attività di costruzione, finanziamento e gestione dei progetti, avrebbe dovuto conciliare l'offerta di alloggi a costi sostenibili senza il contributo finanziario dell'ente pubblico⁴.

D'altra parte, l'investimento sui modelli di *social housing* ha avuto come effetto negativo indotto la messa in discussione alla radice delle prerogative dell'intervento pubblico sia negli aspetti gestionali sia nella prospettiva disciplinare del modello insediativo tradizionale del quartiere. A quella che potremmo definire come la transizione operativa dai concetti di alloggio 'pubblico' ad alloggio 'sociale' non ha corrisposto tuttavia, in tempi di crisi, il successo dell'esperienza. L'aspetto più virtuoso dell'operazione: l'utilizzazione dei proventi degli affitti degli alloggi di *social housing* per sostenere gli oneri finanziari per nuove costruzioni o sostituzione di alloggi sociali, è stato vanificato dal mancato completamento del programma e quindi dal raggiungimento di una soglia critica di capitale utilizzabile, dalla incapacità di trovare assegnatari in grado di pagare i canoni di locazione, da una morosità diffusa e da generali problemi di gestione.

Soprattutto la cospicua percentuale di alloggi sfitti o non assegnati impone una considerazione sulla totale incapacità dei nuovi modelli di *social housing* nell'incontrare la domanda reale di alloggi sociali ai tempi della crisi. Flessibilità dei modelli abitativi, rotazione dei nuclei familiari, capacità di pagamento di canoni superiori a quelli dell'edilizia sovvenzionata, sono caratteristiche della nuova offerta di alloggi sociali che avrebbero dovuto essere significativamente competitive con azioni più ordinarie di ottimizzazione del patrimonio di edilizia sociale ereditato dal passato, dove i temi della trasformazione e della rigenerazione urbana dovevano fare i conti con un sistema di valori fisici e sociali, pur discutibile, ma ormai consolidato e poco flessibile.

Rinnovare l'attenzione per l'esistente: le potenzialità dei 'vecchi' quartieri Peep

Possiamo ritenere che nella città esistente i quartieri Peep, pur nella eterogeneità e nei diversi esiti dei linguaggi progettuali adottati, costituiscano il momento saliente di una feconda attività di sperimentazione dei modelli abitativi e della nozione di tessuto urbano, che viene affrontata, perlomeno in Italia, con una fiducia per il progetto urbanistico e la pianificazione particolareggiata difficilmente riscontrabile in tempi successivi. Nonostante le criticità note tali brani di città risultano spesso suggestivi, con significative opportunità per azioni di rigenerazione del sistema insediativo e del ricco patrimonio di spazi pubblici non edificati (Di Biagi, 2009; De Matteis & Marin, 2013) nonché per eventuali inserzioni di attente integrazioni edilizie.

In altra sede (Gravante & Zazzi, 2012) si è sottolineata la maturità ascrivibile all'azione amministrativa della Regione Emilia-Romagna nel gestire le trasformazioni nella città esistente, soprattutto nella riqualificazione/sostituzione di aree urbane abbandonate o in forte stato di degrado. Solo in tempi recenti alle azioni suddette si è affiancata una forte attenzione per il recupero della città residenziale della seconda metà del XX secolo. E questo, quasi sempre, sottovalutando i valori, almeno testimoniali, del patrimonio edilizio e insediativo della città consolidata.

È in questo contesto urbano che sono stati realizzati i quartieri di edilizia pubblica mediante appositi piani per l'edilizia economica popolare. Quartieri sui quali esiste una cospicua pubblicistica interdisciplinare, che sconta, tuttavia, significative ambiguità interpretative. Se solitamente all'esperienza Peep si è attribuito un generico aspetto di storicità, più discordanti sono i bilanci dell'esito delle politiche pubbliche e delle forme di socialità ivi riconoscibili. Ne consegue una chiara difficoltà nel formulare azioni di intervento in grado di selezionare i valori ipoteticamente riconoscibili in queste porzioni di città. Detto in altri termini, la valutazione storico-critica oggi disponibile non è ancora stata capace di suggerire in maniera generalizzata

³ Il primo programma messo a punto da *CasAdesso*, che si è giovato di un contributo di 6.000.000 di € da parte della locale fondazione bancaria, era finalizzato alla costruzione ed alla successiva gestione di 120 alloggi destinati alla locazione temporanea a favore di giovani coppie, nuclei mono-genitoriali e lavoratori in mobilità geografica con sede di lavoro a Parma.

⁴ Il progetto è concepito per la realizzazione di complessivi 2.477 alloggi, da attuare in due stralci, in relazione alla disponibilità delle aree. Il controllo delle assegnazioni e degli sfratti in questo caso è affidato all'attuatore.

e scientificamente fondata supporti decisionali e regolativi finalizzati alla conservazione, recupero e rigenerazione di questo patrimonio insediativo⁵.

Come anticipato per il caso di Parma, l'esperienza emiliana relativa alle politiche abitative per l'alloggio sociale ha sicuramente caratteri specifici nel quadro nazionale. Soprattutto nel caso della programmazione Peep di scala comunale, gli insediamenti si sono giovati di alcune condizioni al contorno: la media dimensione dei centri urbani interessati, la relativa centralità delle realizzazioni, una certa continuità nelle iniziative amministrative di miglioramento delle dotazioni, un livello di attenzione alla progettazione generalmente buono, un decorso temporale che ha visto aumentare la mescolanza sociale e la diversificazione delle funzioni insediate, rendendo, se non residuali comunque sotto controllo, i conflitti sociali a volte evidenti nelle prime stagioni di vita dei quartieri.

L'ampio programma politico-amministrativo alla base della costruzione dei quartieri Peep e le condizioni che ne hanno determinato la specificità all'interno dello sviluppo urbanistico delle città emiliane degli ultimi decenni permettono di ritenere questi quartieri nodi cruciali per l'avviamento dell'attuale faticosa e incerta stagione di rigenerazione diffusa della città consolidata.

I quartieri Peep di Parma sono il risultato di una feconda stagione di realizzazioni che ha visto attiva una fitta rete di imprese di costruzione e cooperative d'abitazione dando luogo a un'offerta di alloggi molto diversificata per morfologia e prestazioni, in gran parte in decoroso stato di conservazione. Anche le difficoltà sociali che hanno caratterizzato una prima stagione di alcuni quartieri sembrano ormai alle spalle soprattutto grazie alla continuità dell'intervento sullo spazio e le attrezzature pubbliche. Ulteriore elemento positivo è dato dalla localizzazione, spesso in aree con buona rendita di posizione per la sostanziale vicinanza e l'efficiente collegamento funzionale con il centro della città.

Tale patrimonio, tuttavia, è stato progressivamente acquistato dai residenti che, anche a causa dell'assenza di un mercato intermedio, si sono fortemente stabilizzati negli alloggi assegnati. Le modalità di rigenerazione nei Peep non possono allora giovare di un volano di alloggi pubblici di disponibilità immediata, capaci di dare una pronta risposta alle emergenze abitative o a necessità temporanee legate al recupero edilizio degli alloggi esistenti.

Più interessante è verificare come l'apparato delle dotazioni pubbliche di alta qualità di cui i Peep sono portatori (Garofalo, 2008), insieme al sofisticato trattamento del rapporto spazio pubblico/spazio privato, possa costituire ancora oggi un palinsesto sul quale innestare nuove mirate inserzioni insediative. Il modello del quartiere pubblico, modello rispetto al quale la pianificazione urbanistica non sembra essere stata in grado di individuare alternative particolarmente efficaci, richiede oggi una strategia di interpretazione e valutazione atta a mettere a bilancio in modo fruttuoso il potenziale di trasformazione insito e riconoscibile *ex-post* in questi comparti.



Figura 1 | Spazi di transizione nel Peep Sidoli di Parma (Fonte: fotografia di Sofia Uslenghi).

In questa prospettiva pare significativo riconsiderare un'esperienza remota come quella dei Peep esplorando consapevolmente aspetti della cultura del progetto urbanistico che rappresentano una stagione

⁵ Si vedano, però, le previsioni dei piani urbanistici dei Comuni di Bologna e Parma inerenti, rispettivamente, a prime forme di tutela degli 'Agglomerati d'interesse storico-architettonico, d'interesse documentale e d'interesse documentale del Moderno', caso in cui è possibile far rientrare gran parte dei quartieri Peep, e alla individuazione della perimetrazione originaria dei piani Peep finalizzato a definire le possibilità di intervento di un futuro programma di riqualificazione.

dell'intervento pubblico nel campo delle politiche abitative che in Italia non si è mai più ripetuta. Con l'obiettivo di raggiungere un nuovo equilibrio tra dimensione progettuale della rigenerazione e dimensione storico-conservativa rivolta soprattutto agli elementi qualificanti e generatori di socialità quali lo spazio pubblico, quello di transizione⁶o la matrice ecologica e naturalistica risultato del mantenimento all'origine dei residui della ruralità nello spazio aperto a verde (Fig. 1).

Nuove risposte. Può la rigenerazione essere conservativa?

Se la rinnovata attenzione per la città esistente anche nel campo delle politiche abitative, alla luce delle concomitanti politiche di contenimento del consumo di suolo e dell'insuccesso delle politiche espansive del *social housing*, può considerarsi ormai acquisita, ancora in fieri è il dibattito relativo alle opportunità offerte dalla messa in efficienza dei vecchi quartieri Peep (Gravante & Zazzi, 2013). Infatti, le specificità dei caratteri morfologici e funzionali di questi insediamenti richiedono l'elaborazione di discipline di riqualificazione e rigenerazione urbana capaci di articolare un insieme di proposte di intervento basate su un ampio repertorio di criteri progettuali. Occorre, quindi, combinare soluzioni di progetto e strumenti regolamentari attenti alle specificità del costruito, dei modi d'uso ma anche dei valori sociali in essere.

Tali opportunità trovano alcune evidenze nella particolare ipotesi dell'intervento che definiamo di 'rigenerazione conservativa', da intendersi come modo per ordinare in maniera innovativa le prassi di intervento sui tessuti fortemente pianificati (che in decisa prevalenza vedono l'influenza dei criteri ordinatori del Moderno), ereditati dal recente passato e non ancora interessati da un sistema di tutela 'ufficiale'. Questa azione si può sostanziare in ipotesi di salvaguardia che rimandino con facilità alla rilevanza dell'apparato teorico di riferimento che ha ispirato la loro progettazione originaria.

Nel caso dei Peep, la disciplina della rigenerazione conservativa è stata ipotizzata come una modalità di intervento sul quartiere di edilizia sociale moderno fondata su una ricognizione di tipo retrospettivo relativa al complesso degli strumenti di pianificazione attuativa e agli eventuali contributi della progettazione del dettaglio urbano. L'intervento è, allora, particolarmente attento ai valori identitari insiti nel riconoscimento della morfogenesi dei tessuti urbani originari e del lascito della città moderna in essi contenuto nonché alla corrispondenza tra progetto originario e realizzazione indagando quanto, nel tempo, sia stato non attuato, trasformato o 'falsificato'.

Gli obiettivi di natura progettuale sono di conseguenza legati ad una possibile articolazione delle modalità di trattamento dei tessuti in funzione di uno spettro di valori condivisi. Tali valori possono essere esemplificati in alcune caratteristiche intrinseche dei quartieri analizzati e in altri aspetti di natura procedurale e regolamentare che possono essere attivati in conseguenza dell'istruttoria formulata. Tra i primi: il valore dello spazio pubblico e delle attrezzature di interesse collettivo presenti nei Peep per porzioni ben più ampie di città, e quindi di abitanti, che non quelle proprie dei singoli quartieri ma anche il riconoscimento della specificità del paesaggio urbano dei Peep stessi. Tra i secondi: il riconoscimento di ambiti di intervento legati ai processi morfogenetici della pianificazione originaria e il valore legato alle metriche fisico-dimensionali e agli elementi parametrici.

⁶ Gli spazi di transizione si identificano con «quegli spazi che segnano il passaggio tra ambiti differenti: tra interno ed esterno, tra individuale e collettivo, tra privato e pubblico» (Basso 2013, pag.47)

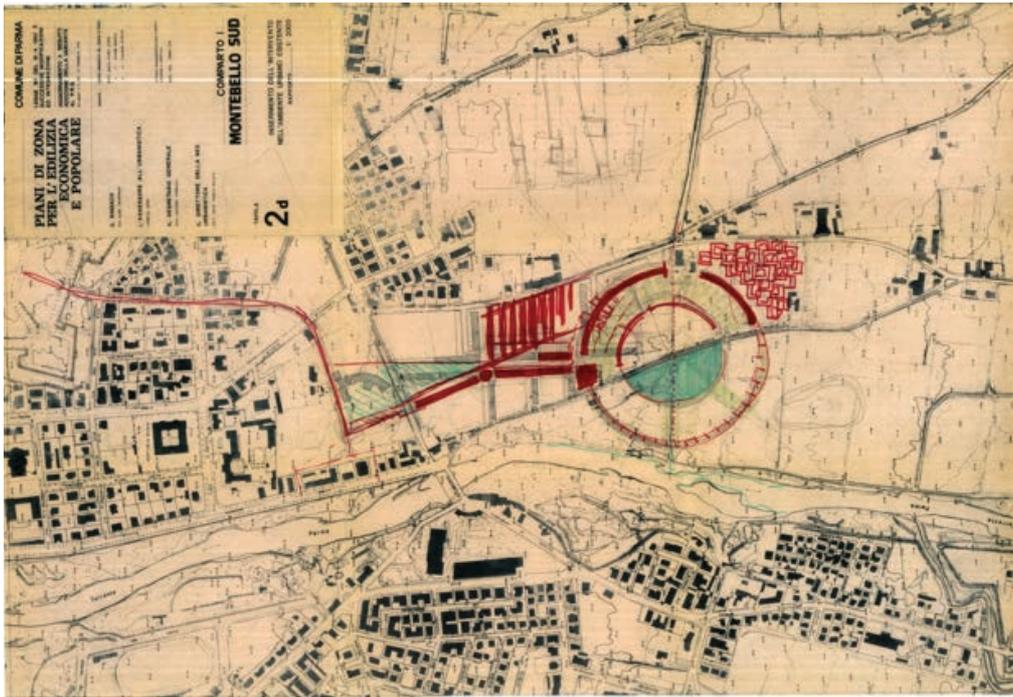


Figura 2 | Peep Montebello Sud, Inserimento dell'intervento nell'ambiente urbano esistente (schizzo informale su progetto precedente). Fonte: Archivio Storico Comunale di Parma, Serie LL.PP., Faldone 'Montebello Sud', Cartella Variante 1980, disponibile su: <http://www.parmarchiviterritoriali.comune.parma.it/> (sito intranet).

L'esame dei progetti originari (Figg. 2 e 3) ha permesso allora di valutare diverse ipotesi di permanenza quali il riconoscimento dei confini del quartiere o del disegno dei margini urbani originari, il mantenimento di un vuoto urbano e di soluzioni morfologiche riconoscibili; oppure, viceversa, la possibilità di incrementare la densità e di trasformare la morfologia in interventi di completamento, innesto, ricostruzione.

Tra le 'ragioni del conservare', affiancate all'indiscutibile e cogente esigenza di rigenerare il patrimonio edilizio esistente, si manifesta l'opportunità di una trasformazione mediata dal piano attuativo d'origine consentendo la reintegrazione di elementi pianificati e verificando la possibilità di una loro parziale/totale ri-adozione nel piano di rigenerazione contemporaneo⁷.

Le differenti ipotesi aprono a un'inedita forma di tutela che, passando attraverso il piano originario, si esplicita in uno scenario di ri-classificazione dei comparti Peep da tessuto residenziale consolidato con nessuna potenzialità edificatoria residua a tessuto residenziale di completamento per il quale prevedere mirate azioni di densificazione.

⁷ A fronte di un processo rigenerativo configurato dal variare di quadri di riferimento esogeni, ad es. quello legislativo. Si pensi alla disciplina derogatoria alla distanza tra fabbricati (D.M. 1444/1968) introdotta dalla normativa nazionale di recente approvazione (D. L. *Sblocca Italia*) o dalla vigente normativa energetica.

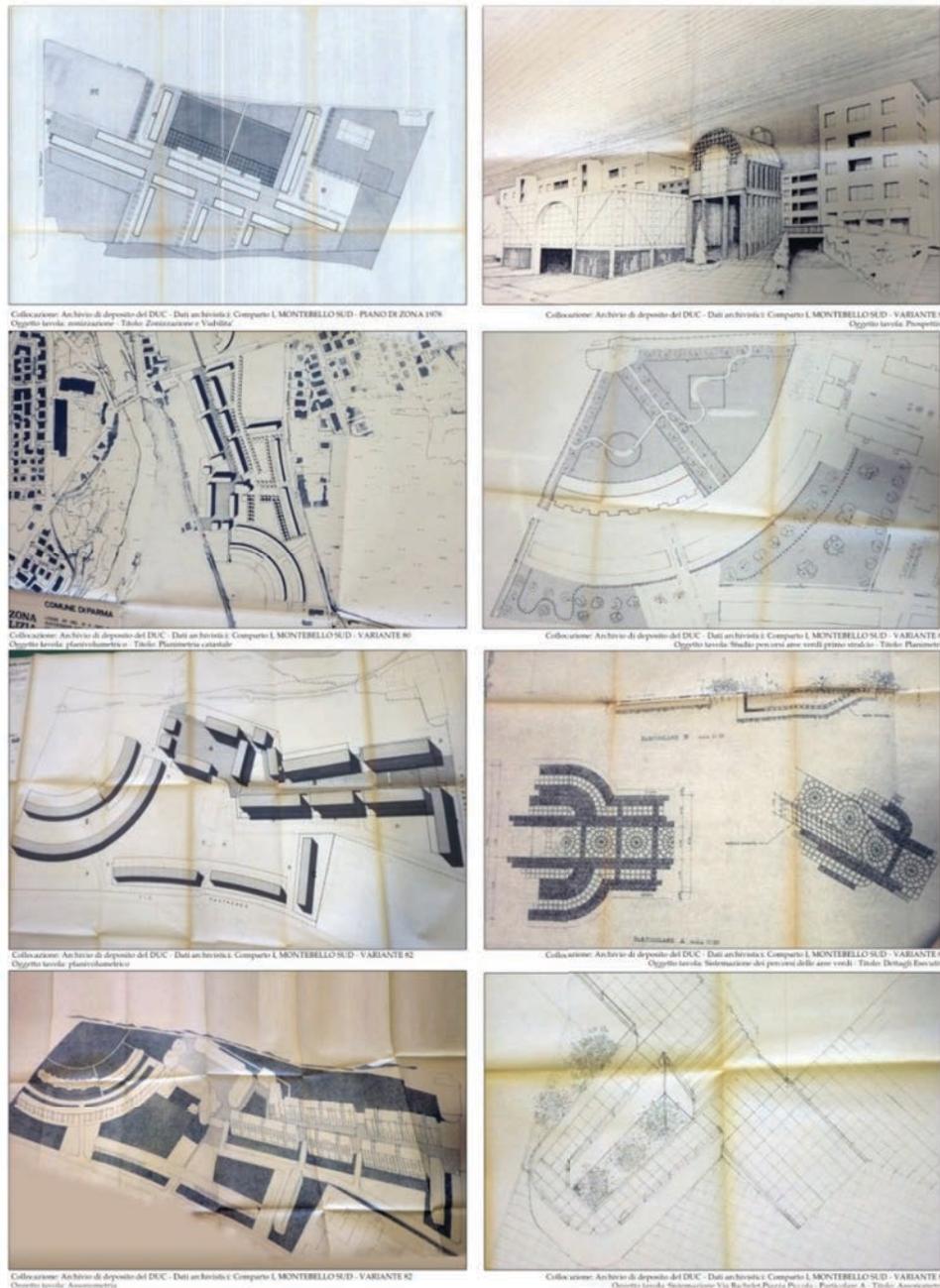


Figura 3 | Riconoscimento degli elementi componenti dello spazio pubblico nel PEEP Montebello Sud di Parma (elaborazione da materiale di archivio). Fonte: Archivio Storico Comunale di Parma, Serie LL.PP., Faldone 'Montebello Sud', Cartella Variante 1980.

Il consolidato diviene luogo del completamento attraverso una trasformazione confermativa del piano d'origine e un progressivo conferimento di capacità edificatoria preordinata ad una attenta valutazione di differenti obiettivi di mantenimento e reintegrazione (fino al restauro urbano) di elementi componenti lo spazio pubblico⁸. La 'memoria di forma' professata dal progetto di rigenerazione conservativa si traduce in una sistematica operazione di micro-intervento urbanistico attenta al recupero di valori spaziali, sociali ed identitari contenuti nella dimensione fisico-spaziale dei Peep (Fig. 4).

Questa ipotesi, considerata per la totalità dei quartieri Peep di Parma, ha permesso di individuare diverse possibilità di reperimento di nuova edilizia residenziale sociale, sicuramente competitiva con le previsioni di *housing* sociale in zone di espansione degli anni precedenti.

⁸ Ad esempio attraverso la ricostituzione della relazione esistente tra spazi pubblici, semipubblici ed alcuni fabbricati o sistemi di fabbricati.



Figura 4 | Ipotesi di rigenerazione conservativa per il quartiere Peep Montebello Sud di Parma. Densificazione ipotizzata mediante riproposizione parziale del piano particolareggiato originario. Fonte: Alessandra Gravante.

Riferimenti bibliografici

- Basso S. (2013), “Ripensare il progetto degli spazi aperti. Soglie e gradienti negli spazi di transizione”, in Lambertini A., Metta A., Olivetti M. L. (a cura di, 2013), *Città pubblica /Paesaggi comuni. Materiali per il progetto degli spazi aperti dei quartieri ERP*, Gangemi, Roma.
- Colarossi P. (2011), “I piani di quartiere a Roma”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 235.
- De Carlo G. (1979), “Domande”, *Spazio e società*, n. 5.
- De Matteis, M., Marin A. (2013), *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, EdicomEdizioni, Milano.
- Di Biagi P. (a cura di) (2009), *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori, Milano.
- Garofalo F. (2008), *L'Italia cerca casa*, Housing Italy, Electa, Milano.
- Gravante A., Gullì L., Zazzi M. (2012), “Between Preservation and Transformation. First Considerations About Recovery of the PEEP Districts in Parma”, in *Techne*, n. 5, disponibile su: <http://www.fupress.net/index.php/techne/article/view/11518>
- Gravante A, Zazzi M. (2013), “Il ruolo degli archivi nella rigenerazione conservativa dei 'vecchi quartieri Peep'. Riflessioni sul caso di Parma”, in *IN_BO*, vol. 4., n. 6, disponibile su: http://in_bo.unibo.it/article/view/3950
- Guidicini P. (1977), *Sociologia dei quartieri urbani*, Franco Angeli, Milano.
- Lanzani A. (2011), *In cammino nel paesaggio. Questioni di urbanistica e geografica*, Carocci, Roma.
- Noguè I Font J. (2010), *Altri paesaggi*, Franco Angeli, Milano.
- Quaroni, L. (1957), “Politica di quartiere”, in *Urbanistica*, n. 22.
- Samonà G. (1979), “Alternative concettuali alla metodologia della moderna pianificazione urbanistica”, in *Casabella* n. 444.
- Turco A. (2010), *Configurazioni della territorialità*, Franco Angeli, Milano.

Riconoscimenti

I documenti d'archivio relativi al Piano Peep di Parma sono stati resi disponibili, in forma digitalizzata, grazie a una convenzione di ricerca sottoscritta nel 2010 e rinnovata nel 2015 tra l'Archivio Storico Comunale del Comune di Parma ed il DICATeA dell'Università degli Studi di Parma finalizzata alla formazione di un archivio degli strumenti urbanistici della città di Parma e di una piattaforma informatica per la loro consultazione. A tale proposito si ringraziano i referenti della convenzione per il Comune di Parma: Donatella Corchia e Roberto Spocci ed i dirigenti: Flora Raffa e Donatella Signifredi.

L'abbandono e lo spopolamento devono/possono essere governati: politiche di sviluppo inducono politiche alloggiative

Giuseppe Las Casas

Università degli Studi della Basilicata
Laboratorio di Ingegneria dei Sistemi Urbani e Territoriali
Email: giuseppe.lascasas@unibas.it

Francesco Scorza

Università degli Studi della Basilicata
Laboratorio di Ingegneria dei Sistemi Urbani e Territoriali
Email: francescoscorza@gmail.com

Abstract

Questo lavoro intende esaminare possibili 'politiche per la casa' in un contesto di abbandono.

In quest'ottica dapprima presenta le misure dell'abbandono nel caso di studio della Val d'Agri in Basilicata, considerando i tradizionali tassi di spopolamento e poi valuta i nuovi residenti potenziali: gli immigrati e la forza lavoro del polo petrolchimico.

I processi di spopolamento in Val d'Agri si collegano alle politiche di welfare e, a verifica di ciò, viene comparata la disponibilità di servizi di base allo spopolamento, facendo uso di indicatori 'ad hoc' che disegnano: la distribuzione e lo stock delle abitazioni inoccupate; il quadro di offerta e la dequalificazione dell'offerta di servizi di base; il rilancio dell'agricoltura e di altre attività produttive come prospettiva strategica; il social housing in aree rurali come ipotesi di sperimentazione.

Il riuso del patrimonio abitativo viene considerato se non come preconditione, come ricaduta di politiche di uno sviluppo economico autocentrato in luoghi pertinenti rispetto alle attività proposte (place-based).

Una delle componenti caratterizzanti risiede nella proposta di strategie orientate alla ricettività a fini turistici come l'ospitalità diffusa e la integrazione dell'offerta ricettività rispetto al potenziamento delle attività e delle attrezzature per il turismo escursionistico e naturale e di quello culturale ed eno-gastronomico.

L'integrazione di tali componenti con il riuso del patrimonio abitativo disponibile nell'area definisce un quadro di opportunità di sviluppo che all'interno di ambiti territoriali caratterizzati dai 'piccoli numeri' può costituire un volano di sviluppo per il contrasto della emigrazione giovanile e del rischio di perdita dell'identità locale.

Tali articolazioni contribuiscono alla definizione del quadro delle politiche di sviluppo del Piano Strutturale Intercomunale della Val d'Agri.

Parole chiave: urban policies, rural areas, local development.

Nuova Coesione e politiche di sviluppo in aree a bassa densità

Un elemento di innovazione che accompagna la proposta della Nuova Politica di Coesione dell'Unione Europea è rappresentato dall'approccio integrato place-based rispetto al quale ci pare interessante considerarne una finalizzazione legata al miglioramento dell'efficacia dei programmi e delle azioni della programmazione regionale. Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva per l'UE 2020 rappresentano obiettivi generali da conseguire nell'ambito della strategia globale definita anche rispetto al contributo del Rapporto Barca (Barca 2009). Come gli autori hanno già discusso (Las Casas, Scorza 2009) in termini di

valutazione dell'impatto territoriale delle politiche di sviluppo regionale, l'istanza in questione fa riferimento alla gestione della conoscenza nella pratica della programmazione regionale che ciclicamente ritorna sui temi dell'abitare il territorio mancando nella misurazione delle ricadute durevoli che tali policy generano in una prospettiva di lungo periodo.

Si discute in questa sede una situazione singolare rappresentata dal contesto della Val D'Agri in Basilicata. Si tratta di un territorio singolare che risulta pienamente classificabile come area rurale e marginale della regione Basilicata e che pertanto ci permette di generalizzare le criticità proprie delle aree interne dell'Appennino italiano e del Meridione in termini di trend socio-demografici, occupazionali, di dotazione di servizi di abbandono e perdita di tradizioni identitarie e così via. La singolarità del contesto dipende piuttosto dalla presenza di insediamenti industriali in crescita legati allo sfruttamento delle risorse petrolifere che vengono stimate di rilevanza nazionale e rappresentano il più grande giacimento dell'Europa continentale.

Se dunque in Val d'Agri registriamo spopolamento e abbandono – con le ripercussioni inevitabili sul patrimonio abitativo dei centri storici e delle aree rurali – allo stesso tempo leggiamo i segni della trasformazione paesaggistica, ambientale e territoriale indotti dall'industria del petrolio e le aspettative in termini di investimenti, servizi e infrastrutture che le popolazioni manifestano in forme differenti.

Si tratta dunque di un contesto in cui sperimentare forme di pianificazione che integrino istanze di tutela e conservazione delle risorse identitarie – tra queste quelle paesaggistiche al primo livello di priorità – a strategie di sviluppo di lungo periodo che, a partire dalle opportunità dello sfruttamento delle risorse fossili, possano generare un'economia competitiva basata sull'innovazione, sulla sostenibilità e sulla qualità del vivere un territorio marginale che di fatto mantiene una vocazione agricola e rurale.

Tutto ciò permette di contestualizzare gli obiettivi della Nuova Politica di Coesione attraverso “filieri di interventi” che il gruppo di ricerca ha sviluppato all'interno degli studi per la formazione del Piano Strutturale Intercomunale della Val d'Agri ai sensi della Legge Regionale 23/99 della Basilicata.

Forme, risorse e infrastrutturazione

L'area è delimitata dai complessi montuosi del Volturino e del Monte di Viggiano a Nord, dei monti di Serra Longa e Fontanalunga ad Ovest, dal monte Rocca Rossa e Murge del Principe a Sud e si caratterizza per un insediamento articolato tra i centri storici in quota e la dorsale viaria principale di fondovalle (S.S. 598 “fondovalle dell'Agri”) che ha una funzione di asse principale di collegamento della Valle sia verso le Province di Potenza e di Matera che verso la Campania.

Il fiume Agri attraversa l'intero territorio e forma il bacino artificiale del Pertusillo, una riserva idrica strategica di cui beneficia non solo la Basilicata ma anche ampie porzioni della Regione Puglia all'interno degli schemi idrici del Mezzogiorno. Un territorio ad alta naturalità in cui circa il 50% è compreso nel Parco Nazionale dell'Appennino Lucano (si contano circa 12.300 ha di aree SIC e circa 5.400 ha di aree ZPS).

La lettura dell'uso del suolo mostra come, oltre la perimetrazione delle aree di pregio naturalistico, gran parte del territorio sia caratterizzata da superfici boscate, aree a pascolo e destinate all'agricoltura.

Il territorio comprende 23 comuni raggruppati in sub ambiti, ed include i territori montani dell'appennino lucano, la dorsale valliva dell'Agri, i bacini montani, le colline argillose e calanchive dell'area orientale.

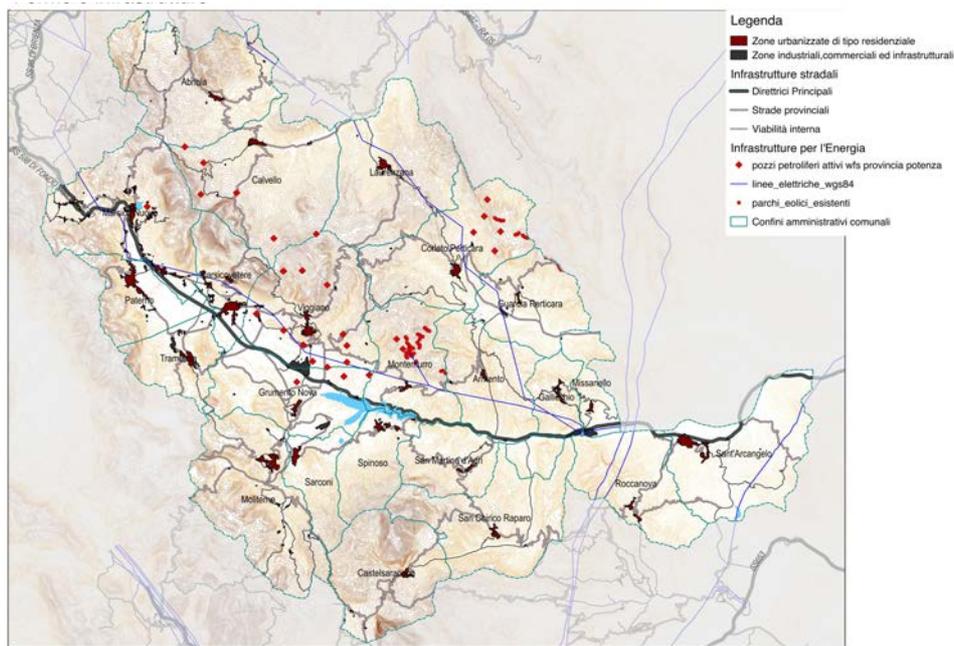


Figura 1 | Il sistema infrastrutturale colloca il territorio all'interno dello schema regionale della mobilità stradale e delle reti strategiche legate alla gestione delle risorse idriche territoriali e all'industria di valorizzazione delle risorse energetiche fossili.

Il territorio presenta una ricchezza ed una varietà di valori identitari fisici e immateriali legati alle forme dell'insediamento storico, ai modi e ai prodotti della pratica agricola, alle tradizioni culturali dal culto mariano ai riti arborei. Alla componente fisica del patrimonio identitario - diffusa su tutto il territorio - fatta di insediamenti rurali storici, antichi mulini, luoghi di culto e masserie, si aggiungono i centri storici dei 23 comuni della Val D'Agri. Ciascuno con peculiarità e valori, talora da ristrutturare e comunque da valorizzare in una logica di sistema territoriale, legati alle forme e alle tipologie all'insediamento e all'inquadramento paesaggistico a ambientale degli stessi.

Nella figura seguente sono rappresentati i siti censiti dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici della Basilicata, i principali siti di interesse archeologico e monumentale, i centri storici classificati per attrattività crescente.

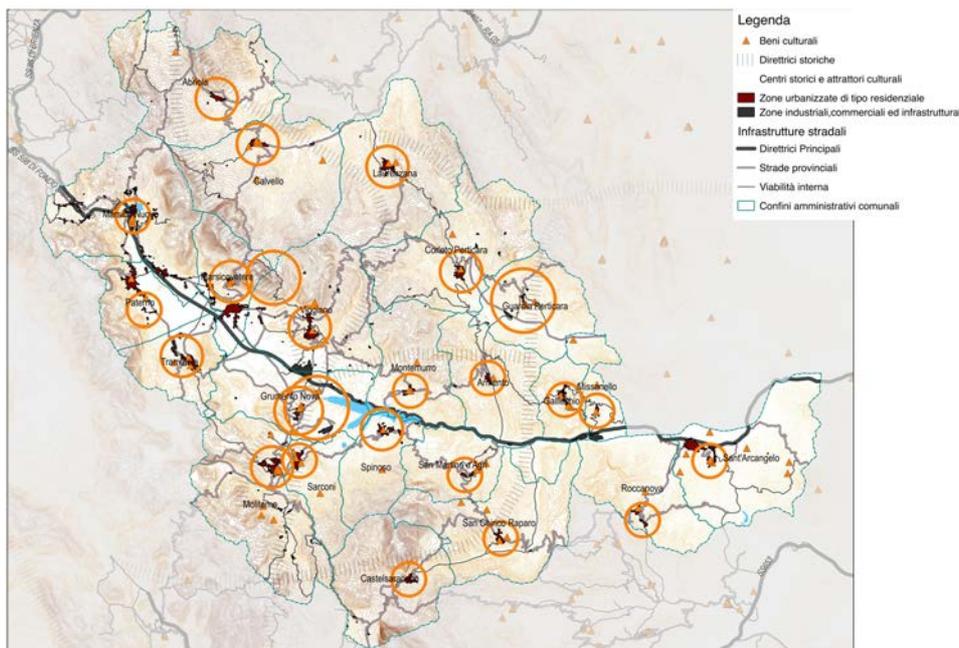


Figura 2 | I beni storico-artistico-culturale.

Il territorio si caratterizza per una elevata naturalità ed un valore paesistico peculiare.

Le cime dell'appennino, le valli torrentizie, la piana delle colture di pregio, l'invaso artificiale del Pertusillo, le colline calanchive della media e bassa val d'agri, la presenza di geositi di valore, i boschi e le aree protette, sono elementi di una diversità paesistica e morfologica espressione di una ricchezza naturalistica ambientale diffusa.

La presenza dell'istituto Parco Nazionale dell'Appennino Lucano – Val d'Agri – Lagonegrese conferisce al territorio una funzione di cerniera ambientale tra il Parco del Cilento ed il Parco del Pollino. Una funzione ambientale compatibile con pratiche di valorizzazione e sviluppo sostenibili che guardano al turismo, all'agro-zootecnia di qualità, al biologico, e alla filiera corta.

Elemento della naturalità dei luoghi è l'integrazione delle colture agricole rispetto alla complessa morfologia che marca il territorio.

La pratica agricola è sviluppata diffusamente sul territorio. La piana dell'Alta Val D'Agri concentra colture di maggior pregio, una frammentazione dell'uso agricolo riguarda le aree montane e la media val d'agri per valutare una specializzazione nel territorio di Sant'Arcangelo che guarda ai modelli colturali del Metapontino.

La vocazione agricola e pastorale si esprime interamente nella ricchezza della gastronomia locale: i fagioli di Sarconi, protetti dal marchio IGP, il pecorino Canestrato di Moliterno, il caciocavallo podolico, l'olio di Missanello, i salumi, il Grottino di Roccanova, IGT, il rafano.

Un primo segnale che tale valorizzazione rappresenti anche una esigenza endogena delle comunità emerge da alcuni indicatori: giovani agricoltori presenti nell'area con una percentuale del 20% (a fronte della media regionale del 17%); incremento della superficie agricola destinata all'ortofrutta, a seguito dell'adeguamento della rete irrigua; l'aumento delle aziende a produzione biologica.

Alla vocazione agricola e ambientale del territorio si contrappone il recente processo di insediamento e sviluppo dell'industria estrattiva legata alle risorse petrolifere (attualmente in val d'agri si sviluppa il 75% dell'estrazione nazionale di petrolio). Emerge un'istanza conflittuale tra conservazione e sviluppo industriale da considerare nella formazione delle strategie di sviluppo locale del territorio.

Il territorio della Val d'Agri è stato investito di una 'vocazione energetica' che viene rappresentata nei documenti di programmazione regionale (in particolare nel PIEAR Basilicata).

Tale dimensione di sviluppo non ha un fondamento endogeno ma si configura come ambito strategico fondamentale in termini di attrazione di investimenti, infrastrutturazione, lavoro, risorse finanziarie derivanti da royalties e forme di compensazione.

È opportuno sottolineare che una determinazione degli impatti ambientali attesi come conseguenza delle installazioni industriali e dei processi in situ non è del tutto nota e dipenda da sistemi di monitoraggio ambientali che a livello regionale vengono predisposti e gestiti.

La "Green Economy" rappresenta una dimensione prospettica per il sistema territoriale della Valle dell'Agri. Le fonti energetiche rinnovabili (Renewable Energy Sources – RES) hanno trovato attuazione in funzione del quadro programmatico regionale contenuto nel Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (PIEAR) che individua nel territorio della valle il "Distretto Energetico" Regionale. Tale previsione ad oggi non risulta configurata in termini di attuazione ed implementazione di interventi sistemici che, in un'ottica di distretto, integrino processi di produzione e sviluppo tecnologico ad installazioni e implementazioni.

Per quanto riguarda il petrolio, nonostante la scoperta dei giacimenti risalga almeno agli anni '80, le prime attività sono state avviate solo negli anni '90.

La presenza del petrolio in Val d'Agri e i processi di sfruttamento sono di notevole impatto per il settore energetico nazionale e sebbene il contributo che viene dalla Regione Basilicata riesca a coprire solo il 6% del fabbisogno nazionale, esso rappresenta comunque l'8% circa della produzione nazionale, che nel 2010 ha raggiunto circa 5 mln di tonnellate.

A tali processo corrispondono impatti occupazionali positivi e una disponibilità di risorse significative per l'investimento in sviluppo derivanti da un meccanismo di royalties gestito su base Regionale

Spopolamento e welfare

La Val D'Agri, sotto il profilo demografico, presenta una popolazione residente pari a 51.906 abitanti (fonte ISTAT Censimento Pop/ab 2011), circa il 9 % della popolazione regionale. La densità abitativa,

pari a 34,5 ab/km², è inferiore ai parametri della Provincia di Potenza (57,3 ab/km²) e della Regione Basilicata (57,3 ab/km²).

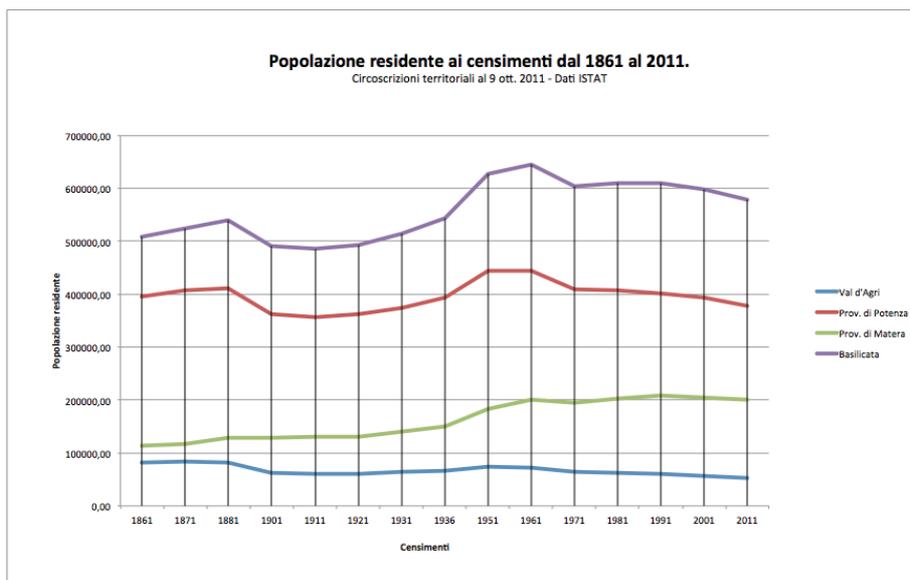


Figura 3 | Trend della popolazione residente dal 1861 al 2011.

Tra le caratteristiche demografiche più preoccupanti appare evidente un costante trend di spopolamento, il cui comportamento si discosta dagli andamenti registrati nelle altre ripartizioni amministrative.

Dall'analisi della struttura della popolazione si evince una marcata tendenza all'invecchiamento. Ciò comporta una domanda di servizi per la terza età da considerare all'interno della formazione delle strategie di sviluppo territoriale. Infatti dal 1991 la presenza di ultra settantacinquenni è progressivamente aumentata e al 2011 rappresenta la componente principale della struttura sociale. Ciò pone delle istanze di programmazione e strutturazione per un sistema territoriale che dovrà soddisfare i bisogni di una popolazione anziana nel breve termine in una prospettiva che non lascia intravedere inversioni di tendenza sostanziali.

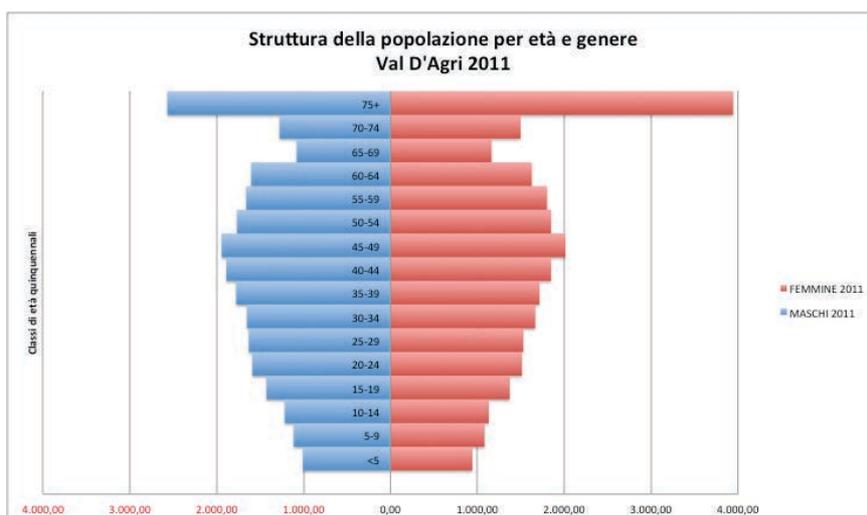


Figura 4 | Struttura della popolazione residente – nostra elaborazione su dati ISTAT 2011.

Il territorio si caratterizza per una bassa densità insediativa che rappresenta una dimensione del carattere rurale dell'insediamento associata ad una specializzazione produttiva prevalente legata all'agricoltura.

Un territorio rurale e marginale che ad una analisi della densità insediativa nella fascia campana e lucana scompare e dunque deve essere trattato con una scala descrittiva idonea che implica una differente visione dell'organizzazione territoriale di servizi e infrastrutture.

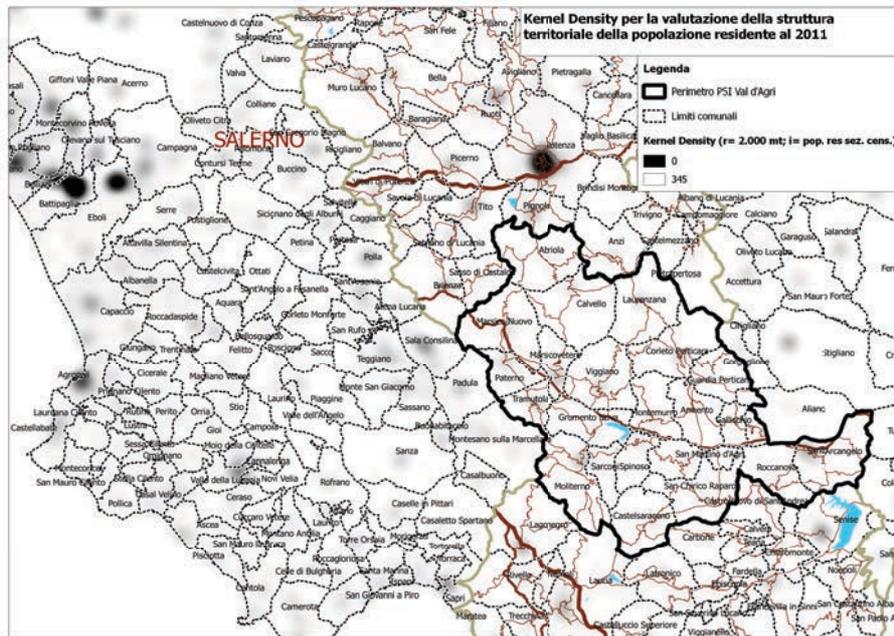


Figura 5 | Densità insediativa, indice di Kernell, raffronti nella fascia campano - lucana 2001.

I processi di spopolamento in Val d'Agri si collegano alle politiche di welfare e, a verifica di ciò, viene comparata la disponibilità di servizi di base.

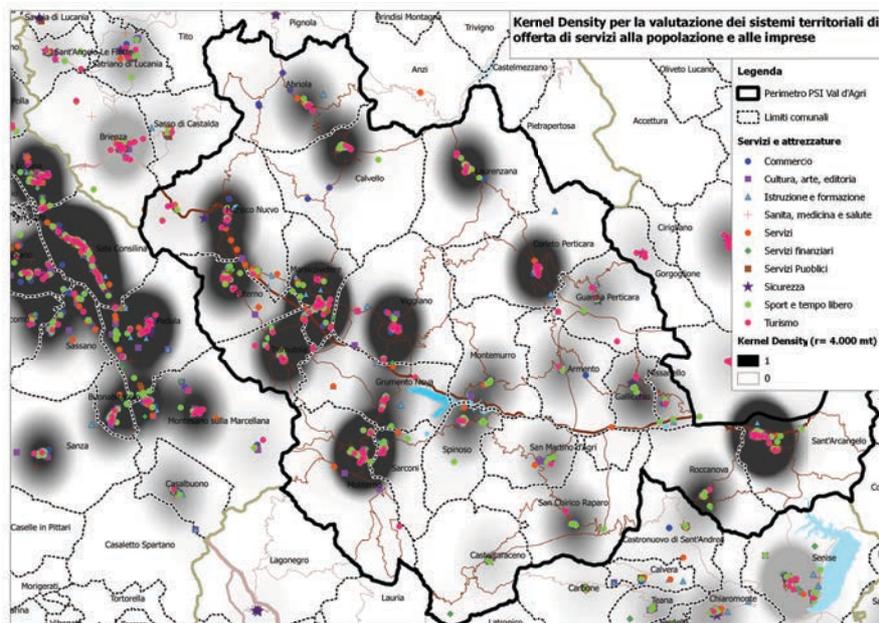


Figura 6 | Densità della struttura territoriale di offerta di servizi alla popolazione in Val d'Agri.

Nella figura si propone una elaborazione che, partendo da una carta dei servizi e attrezzature costruita attraverso una ricognizione online della dotazione territoriale (Las Casas et al. 2014), fornisce una stima delle densità localizzative offrendo una visione dei sistemi territoriali di offerta.

Strategie territoriali e filiere di interventi

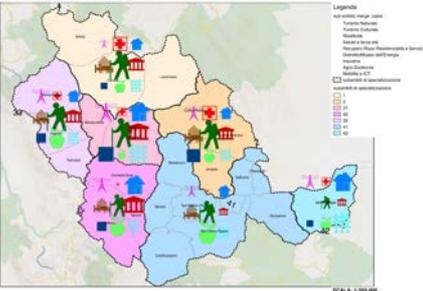
Dalle analisi territoriali condotte, di cui in questa sede si rappresenta una esemplificazione non esaustiva, derivano schemi strategici articolati in filiere di interventi come base essenziale per la realizzazione di una visione della Val d'Agri che contemperi la tutela delle risorse ambientali e culturali con lo sviluppo economico e con le finalità della valorizzazione.

Tale struttura programmatica è in grado di assicurare gli obiettivi di concentrazione e di forte relazione con i siti (politiche “place based”) del quadro complessivo in accordo con le raccomandazioni della Nuova Politica di Coesione.

La tabella seguente rappresenta il compendio delle strategie proposte e fornisce elementi per il confronto immediato fra le proposte di scelte allocative ed le sub-articolazioni territoriali considerate

Tabella I | Funzionalità strategiche e ambiti di spacializzazione territoriale.

Funzionalità	Ambito							
	1	2	3.1	3.2	3.3	4.1	4.2	
1 Turismo Naturalistico	5	5	5	3	5	3	1	
2 Turismo Culturale	3	5	5	5	3	3	3	
3 Ricettività	4	4		3	3	3		
4 Salute e terza età	5	5	3	1	3	1	3	
5 Recupero e riuso Residenzialità e servizi	3	3	5	5	3	3	5	
6 Distretto/Museo dell'Energia	1	3	5	3	3	2	3	
7 Industria	1	4	5	2	2	1	1	
8 Agro-Zootecnia	3	3	1	4	4	5	3	



Una politica rilevante è quella Recupero e riuso del patrimonio abitativo non utilizzato per finalità residenziali e di insediamento di funzioni e servizi per le popolazioni.

In accordo con la metodologia del Logical Framework Approach si riporta di seguito un estratto della Logical Framework Matrix relativa a questa strategia, in modo da render conto della struttura di programma articolata in obiettivi (generali e specifici), risultati e azioni che compongono la dimensione operativa dell'implementazione e suggeriscono – senza esaurirle – le tipologie di intervento ritenute compatibili con il contesto territoriale.

Tabella II | Strategia Residenzialità e qualità della vita nei borghi – estratto dall'LFM.

Struttura di programma- “residenzialità e qualità della vita nei borghi”	
Obiettivo generale	Potenziamento e valorizzazione residenzialità e qualità della vita nei borghi
Obiettivi specifici	O1 Utilizzazione patrimonio alloggiativo
	O2 servizi per il TL
	O3 Cultura, istruzione e integrazione sociale
	O4 Sicurezza dai rischi naturali
	O5 Trasporti e accessibilità
Prodotti	P1.1 alloggi riqualificati
	P2.1 spazi adattati
	P2.2 organizzazione piccole imprese spettacolo e gestione attività
	P3.1 animatori
	P3.2 scuole sicure e spazi collettivi
	P4.1 consolidamento edifici e SUM
	P5.1 acquisto veicoli
	P5.2 costituzione aziende multitasking
Azioni	A1.1 progetto e implementazione recupero
	A2.1 progetto e implementazione recupero e adattamento spazi
	A3.1 progettazione e implementazione programmi di animazione
	A4.1 progettazione e realizzazione adeguamento attrezzature
	A5.1 progettazione e implementazione servizio di trasporto

Il tema del “Potenziamento e valorizzazione della residenzialità e qualità della vita nei borghi” rappresenta un obiettivo primario per la Val d’Agri.

Dalla valutazione dei processi in atto, la domanda di servizi da parte delle popolazioni residenti sul territorio è legata con nessi di causalità ai fenomeni di abbandono e pertanto rappresenta una istanza prioritaria del contesto.

Si tratta di un dominio complesso nel quale l’offerta di servizi dipende dalla disponibilità di posti di lavoro nei settori produttivi primari e pertanto non può essere trattata come una variabile indipendente.

Di fatto le popolazioni della Val d’Agri sopportano costi elevati per gli spostamenti sistematici verso il sistema dell’offerta scolastica superiore e universitaria, i servizi sanitari superiori, il lavoro, l’offerta commerciale della grande distribuzione organizzata.

Sviluppando il ragionamento in termini più ampi, ovvero volendo stimare livelli di ‘welfare’ bisogna considerare dimensioni complesse che includono valori immateriali quali l’identità territoriale, il grado di appartenenza ad una comunità, l’approfondimento in merito alle ragioni dell’abbandono – ovvero ai motivazioni alle residenza.

Il progetto residenzialità e servizi pone come elementi da discutere con le comunità locali gli obiettivi di riutilizzo del patrimonio edilizio abbandonato all’interno dei centri urbani e in aree rurali, il miglioramento del trasporto pubblico locale e dell’accessibilità a supporto dei residenti, la mitigazione dei rischi naturali e antropici come preconditione all’insediamento.

Considerazioni conclusive

Il lavoro descrive un approccio alla Pianificazione Strutturale in area vasta nel quale vengono enfatizzati gli aspetti di raccordo tra la dimensione territoriale e i caratteri fisici strutturali del contesto con le istanze della Nuova Politica di Coesione che corrisponde alla dimensione economica che consentirà la realizzazione di interventi e dunque l’attuazione di strategie integrate.

Tale sforzo viene oggi inquadrato in quell’insieme di “condizionalità ex-ante” richieste dall’Europa per l’intervento dei Fondi Strutturali. Il contesto singolare di implementazione, il ricorso al LFA e il tema evidenziato del riuso e recupero del patrimonio edilizio dismesso sono elementi di un ragionamento complessivo che riguarda le aree marginali e rurali d’Europa che deve considerare un principio operativo di integrazione tra interventi e funzioni al fine di fornire risposte efficienti per invertire le tendenze socio-economiche in corso.

Emerge la necessità di opportuni strumenti di monitoraggio dell’attuazione di piani e programmi di sviluppo (cfr. Scorza, 2013; Scorza, Las Casas, 2014) basati su sistemi evoluti di interscambio delle informazioni (Laurini, 2008; Scorza et al. 2010) e del rinnovamento di un approccio che consideri la capacità di spesa come unico indicatore di successo della programmazione operativa regionale.

Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2009), “An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting European union challenges and expectations”, Independent report prepared at the request of the European Commissioner for Regional Policy, Danuta Hübner, European Commission, Brussels.
- Las Casas G., Scorza F. (2009), Un approccio “context-based” e “valutazione integrata” per il futuro della programmazione operativa regionale in Europa, in Bramanti A., Salone C. (eds.), *Lo sviluppo territoriale nell’economia della conoscenza: teorie, attori strategie*, collana Scienze Regionali, vol. 41, Franco Angeli, Milano.
- Las Casas G., Lombardo S., Murgante B., Pontrandolfi P., Scorza F. (2014), Open Data for Territorial Specialization Assessment. Territorial Specialization in Attracting Local Development Funds: an Assessment. Procedure Based on Open Data and Open Tools, in Smart city. planning for energy, transportation and sustainability of the urban system, Special Issue, June 2014, *TeMA Journal of Land Use, Mobility and Environment*.
- Laurini R., Murgante B. (2008), Interoperabilità semantica e geometrica nelle basi di dati geografiche nella pianificazione urbana, in Murgante B. (ed), *L’informazione geografica a supporto della pianificazione territoriale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 229-244.
- Scorza F., Las Casas G., Murgante B. (2010), “Overcoming Interoperability Weaknesses in e-Government Processes: Organizing and Sharing Knowledge in Regional Development Programs Using Ontologies” in Lytras M.D., Ordonez De Pablos P., Ziderman A., Roulstone A., Maurer H., Imber J. B. (Eds),

Organizational, Business, and Technological Aspects of the Knowledge Society, Communications in Computer and Information Science, 112, XXVII, pp. 243–253, Springer-Verlag, Berlin.

Scorza F (2013), Improving EU cohesion policy: the spatial distribution analysis of regional development investments funded by EU structural funds 2007/2013 in Italy., in Murgante B., Misra S., Carlini M., Torre C., Nguyen H., Tanir D., Aduhan B., Gervasi O. (a cura di), *Computational Science and Its Applications – ICCSA 2013.*, *Lecture notes in computer science*, vol. 7973, p. 582-593, Springer, Berlin.

Scorza, F., & Casas, G. L. (2014), Territorial specialization in attracting local development funds: an assessment procedure based on open data and open tools, *Lecture Notes in Computer Science (including Subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics)*.

ITALIA
45 • 45

Radici, Condizioni, Prospettive

Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti
Venezia, 11-13 giugno 2015
Planum Publisher ISBN 9788899237042

Una svolta qualitativa per l'abitare: quartiere, periferia, città

Benedetto Mazzullo

Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura
Email: bdt.mzl@gmail.com
Tel: 091 485804

Marco Picone

Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura
Email: marco.picone@unipa.it
Tel: 091 23865441

Abstract

Non si può parlare di città senza fare cenno alla casa e al quartiere: è con riferimento a queste due dimensioni che vanno studiate la difficile realtà del disagio abitativo odierno e le cause che lo generano, per far fronte a un'ennesima emergenza aggravata dall'attuale crisi economica. In un periodo in cui urbanisti, architetti ed esperti del settore attribuiscono un ruolo rilevante al tema della rigenerazione e del rammendo urbano, il *social housing* può offrire scenari interessanti. Fondamentale è il ruolo che i quartieri possono svolgere come generatori di spazi di qualità nella vita quotidiana, offrendo una risposta qualitativa al fabbisogno abitativo. Focalizzando l'attenzione sul termine *social*, questo può offrire spunti per una buona progettazione urbanistica di interventi sul tema ed essere parte fondamentale del nuovo metodo. È necessario agire su più livelli: ripensare alla 'scala del vicinato', poi alla 'scala di quartiere' ed ancora alla 'scala urbana'; utile è pensare allo spazio pubblico, semi-pubblico e privato; imprescindibile è affiancare alla raccolta e all'elaborazione di dati le tecniche qualitative.

Parole chiave: neighborhood, social housing, participation.

1 | Il *Social housing* ed un nuovo scenario urbano

Nella maggior parte delle economie avanzate i sistemi urbani stanno subendo una profonda trasformazione. I cambiamenti della struttura economica, sociale e culturale che riguardano il mondo intero, dalla seconda metà del XX secolo a oggi, hanno provocato profonde trasformazioni. È questo il secolo in cui si determina un radicale cambiamento che configura la città in forme innovative, non consentendo più di distinguere banalmente tra un'area centrale e una periferica, ma accrescendo invece la complessità morfologica urbana. Questo è visibile analizzando lo spopolamento dei centri storici, la nascita di nuove zone residenziali nelle periferie, la mobilità urbana fra 'centro' e 'periferie', l'inserimento di nuove infrastrutture nel contesto urbano. Cambia anche il sistema dell'abitare, sia nell'organizzazione interna della casa che nel rapporto con l'esterno, e l'abitazione, modulo base della struttura urbana, influenza i cambiamenti della morfologia fisica e sociale della città.

Non si può parlare di città o di qualsiasi altro centro abitato senza far cenno alla casa: la localizzazione delle residenze dipende da fattori geografici, storici, ma è condizionata soprattutto da fattori economici. I quartieri di una città sono intimamente legati alla sua evoluzione e alla sua natura ma sono anche

caratterizzati, e a volte profondamente cambiati, da uno specifico paesaggio urbano, contenuto sociale e data funzione.

La suburbanizzazione degli ultimi decenni, determinata dal minor costo degli alloggi in aree periferiche e dalla ricerca di una migliore qualità della vita, si sovrappone all'attuale crisi economica, e impone di dedicare attenzione al rinnovamento urbano dei quartieri. In passato alla richiesta di una casa si cercava di rispondere con la costruzione e l'assegnazione di abitazioni a soggetti indigenti iscritti in apposite graduatorie, non sempre riuscendo nell'intento, ma oggi a tutto ciò va aggiunta l'ingente quantità di sfratti che colpisce quella fetta di popolazione incapace di sostenere i costi dell'abitazione a causa della crisi. Questo mette in evidenza come il pensiero urbanistico e sociale, che fino a poco tempo fa guardava al problema dell'abitazione come una questione legata agli strati sociali più poveri, oggi debba misurarsi con il problema dei senza casa che interessa più strati sociali. Inoltre è da considerare che la domanda abitativa è influenzata anche dalla tendenza al miglioramento degli standard residenziali: caratteristiche dell'alloggio, tipologiche e morfologiche, e del contesto urbano di riferimento (Filandri, 2011). Pertanto, occorre rispondere al fabbisogno residenziale in modo qualitativo e non soltanto quantitativo. Il *social housing*¹ offre nuove occasioni utili alla risoluzione dei problemi precedentemente illustrati, anche in termini di rinnovamento urbano, ma è necessario attuare interventi che, *in primis*, rispettino l'azzeramento del consumo di suolo per evitare nuove speculazioni edilizie.

2 | Un secolo di edilizia sociale a Palermo

La città di Palermo costituisce un caso interessante di studi per la molteplicità di esempi ed esperienze inerenti al tema dell'abitazione popolare. Di seguito si propone una lettura storica, riconoscendole un ruolo imprescindibile, degli interventi sul tema nell'evoluzione urbanistica della città per comprenderne le attuali dinamiche.

Il problema dell'abitazione popolare, nella città, affonda le radici all'inizio del secolo scorso, prosegue lungo tutto il Novecento subendo anche condizionamenti mafiosi ma solo oggi la città sta provando a dare risposte al problema abitativo.

A inizio Novecento «l'edilizia residenziale pubblica era di dimensione assai modesta: spesso coincideva con edifici che occupavano parte degli isolati residenziali. Faceva eccezione il quartiere Littorio, oggi Matteotti, realizzato negli anni trenta per varie categorie di impiegati, sul modello della città giardino, in fondo alla via Libertà. La localizzazione di questo quartiere, allora totalmente immerso nel territorio agricolo e distante più di un chilometro dai margini della città ottocentesca, annuncia una regola che sarà sempre applicata in seguito nella scelta delle aree destinate all'intervento pubblico residenziale. [...] l'edilizia pubblica, insediandosi sempre a grande distanza dal centro urbano, contribuirà in maniera fondamentale ad aumentare il valore dei terreni frapposti tra le zone urbanizzate e quelle scelte per i nuovi insediamenti per i quali il Comune realizzava l'urbanizzazione primaria: strade e impianti a rete» (Cannarozzo, 2000: 2).

È utile ricordare come proprio fra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento si attui un'evoluzione del pensiero urbanistico. La fine dell'Ottocento è il periodo in cui le politiche per il soddisfacimento del fabbisogno di abitazioni, dovuto alla situazione igienico-sanitaria nella città storica, non vanno di pari passo con le demolizioni effettuate all'interno della stessa.

Il primo intervento ad opera dello IACP avviene tra il 1925 e il 1928 e prevede la costruzione di alloggi popolari in lotti risultanti dalle opere di risanamento del centro storico e in periferia. Dal 1934, a causa della crescita demografica, lo IACP inizia la costruzione di altre abitazioni, principalmente nelle zone periferiche della città; pochi sono quindi gli interventi, in questi anni, che tendono a risanare la città esistente.

Nel dopoguerra l'edilizia svolge un ruolo trainante per la ripresa economica, il settore acquista una rilevanza del tutto eccezionale in ragione della fragilità del sistema produttivo e sociale e delle patologie che vengono a determinarsi. Il centro storico subisce progressivamente un processo di degrado e di abbandono dovuto ai danni bellici e accentuato dallo sviluppo urbano che preferisce seguire le nuove arterie previste dal Piano di ricostruzione del 1947. Inoltre, negli anni Cinquanta il sistema urbano è messo

¹ I Paesi dell'Unione Europea hanno elaborato differenti sfumature di questa espressione e per averne una definizione univoca è obbligatorio il riferimento a quella, più generale, elaborata dal *Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social*, che definisce il *social housing* come le «soluzioni abitative per quei nuclei familiari i cui bisogni non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato e per le quali esistono regole di assegnazione» (CECODHAS, 2006).

ancor più in crisi dai consistenti flussi migratori, dal nuovo quadro politico e dalla crescente presenza della mafia.

Negli stessi anni, lo IACP disattende le previsioni del Piano di ricostruzione realizzando, grazie ad apposite leggi nazionali, una serie di nuovi insediamenti abitativi individuando, con il Comune, zone distanti dalla città esistente. Lo IACP e il Comune sono il volano per la speculazione edilizia e fondiaria privata poiché la creazione di nuovi quartieri all'esterno della città comportava l'obbligo di realizzare opere di urbanizzazione primaria e ciò dava valore ai terreni attraversati che potevano, per tempo, essere acquistati al valore agricolo e in seguito sfruttati per l'edilizia.

Un'ulteriore conferma che le politiche urbane mirassero all'incentivazione degli interventi pubblici con fini speculativi arriva negli anni Sessanta con la redazione dei PEEP con quattordici piani di zona² localizzati in aree agricole limitrofe alle direttrici di espansione previste dal Piano Regolatore Generale del 1962. È ai PEEP che si deve la formazione dei grandi quartieri popolari: lo ZEN a nord, Borgo Nuovo e il CEP a ovest, Bandita e Sperone a sud. Quartieri profondamente segnati dalla mancanza pressoché totale di attrezzature pubbliche e collegamenti alla città, caratteristiche che li rendono veri e propri ghetti (Capursi, Giambalvo, 2006).

Particolare è la configurazione urbana che si delinea: la realizzazione dei piani di zona, pensata per un trasferimento della popolazione del centro storico in attesa degli interventi previsti sulla zona, contribuisce pesantemente a svuotarlo, l'edilizia convenzionata per la media borghesia continua a distribuirsi verso nord mentre i quartieri più proletari si distribuiscono verso sud e ovest. Una configurazione che non riguarda solo la distribuzione e il tipo dell'edificato ma che rende leggibile la distribuzione sociale della popolazione.

Questa logica permea le politiche urbanistiche che hanno accompagnato la città fino a giorni non lontani; per averne un'idea è sufficiente leggere la *Relazione generale – Variante al PRG* (1994). Il Piano Regolatore Generale mirava al recupero del patrimonio edilizio esistente, proprio perché il vero problema era rappresentato dal recupero di questo patrimonio, e a soddisfare la 'domanda marginale'. «A Palermo, come in molte altre città della Sicilia, l'edilizia economica e popolare ha assunto dimensioni maggiori rispetto a quella realizzata dai privati su aree di proprietà privata. Pur di dare continuità a questo meccanismo sono state introdotte molte varianti al piano PEEP. Nelle aree riservate agli standard, le case, spesso, hanno sostituito i servizi. Il meccanismo perverso non si limita alla variante PEEP. Le cooperative di abitazione continuano a ricevere finanziamenti pubblici e privati per realizzare nuove case» (*Relazione generale – Variante al PRG*, 1994: 87-88).

La *Figura 1*, che segue, permette una lettura visiva del fenomeno tramite la localizzazione degli interventi suddivisi in IV fasi temporali:

- I Fase - Interventi puntuali (realizzazioni comunali);
- II Fase – Interventi di ricucitura tra isolati (realizzazioni dello IACP);
- III Fase – Realizzazione di nuovi quartieri (realizzazioni del I e II settennato INA Casa);
- IV Fase – Ultime realizzazioni (interventi successivi al piano INA Casa).

² I Piani di Edilizia Economica e Popolare sono stati individuati e localizzati come segue:

PEEP 1 Bandita; PEEP 2 Sperone; PEEP 3 Oreto; PEEP 4 Oreto_Brancaccio; PEEP 5 Bonagia; PEEP 6 Passo di Rigano II; PEEP 7 Medaglie d'Oro; PEEP 8 Calatafimi; PEEP 9 Passo di Rigano I; PEEP 10 Siccheria; PEEP 11 Arenella; PEEP 12 ZEN 2; PEEP 13 Centro Storico; PEEP 14 Resuttana.

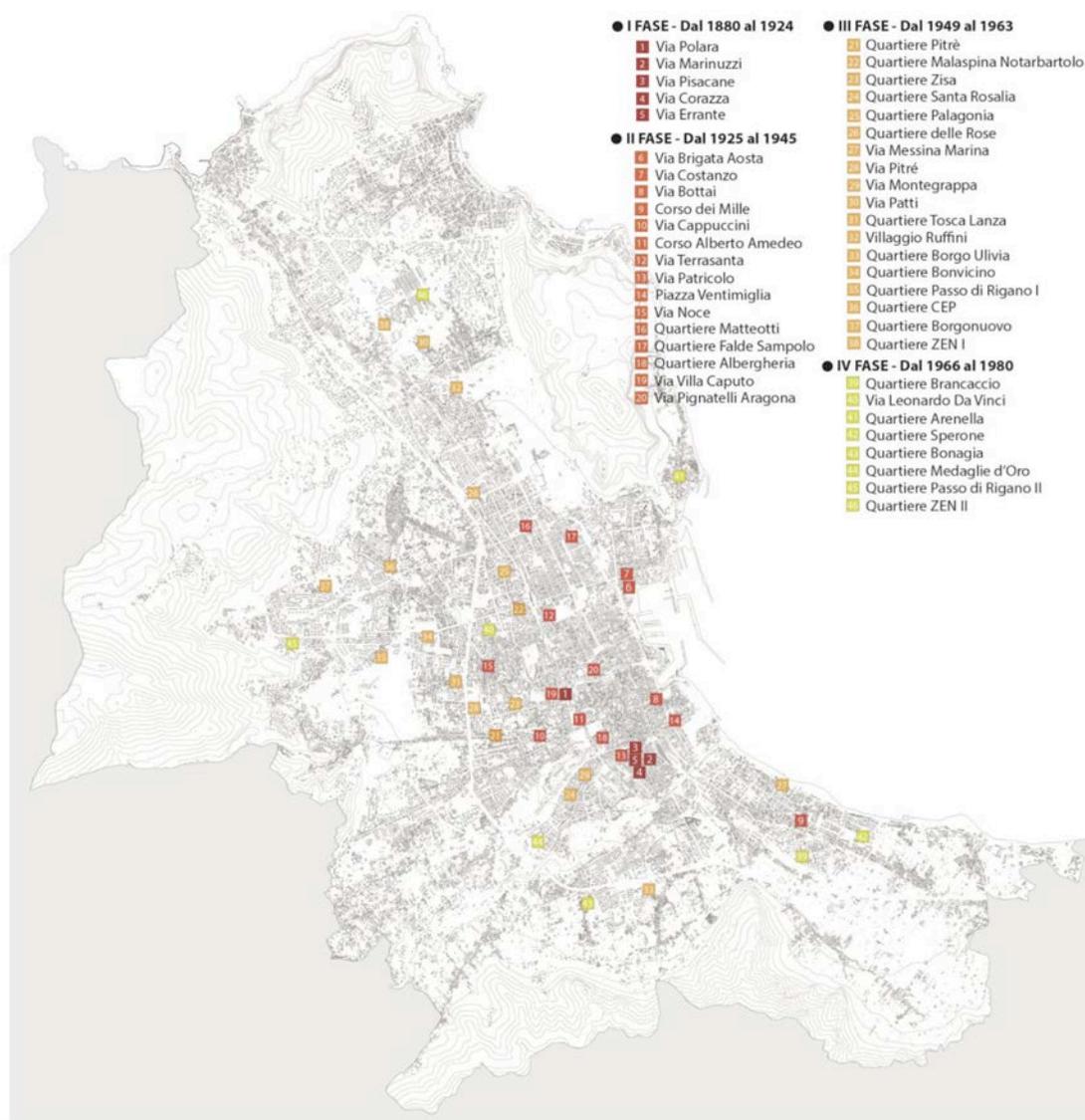


Figura 1 | 1880 – 1980 L'edilizia sociale a Palermo. Fonte: Realizzazione propria.

3 | L'emergenza abitativa e la proposta di un nuovo approccio metodologico

Da pochi anni, a Palermo, si sta volgendo l'attenzione al *social housing* e l'introduzione del tema nel dibattito cittadino inizia l'8 marzo 2011, giorno in cui si tiene un seminario dedicato al Sistema integrato di Fondi Immobiliari, introdotto dal Piano Casa nazionale del 2009. Fra i vari soggetti pubblici e privati figura la CDP Investimenti³ che promuove l'evento insieme all'ANCI. È a un anno di distanza che nella Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana n. 34 del 17 agosto 2012 è possibile leggere le 'Linee guida per interventi di *housing* sociale', suddivise in tre sezioni: 'interventi di *housing* sociale', 'soggetti proponenti' ed 'elementi caratteristici delle proposte'.

Il 10 aprile 2013 il Consiglio Comunale approva un'articolata delibera sul Piano Urbano di Edilizia Sociale⁴, che punta alla riqualificazione urbana e immobiliare, sia nelle zone storiche che in aree industriali dismesse (con elementi 'premiali' per quegli interventi che prevedono opere di bonifica). Si intende così favorire i progetti realizzati seguendo la bioedilizia, aventi un impatto energetico basso o nullo, e quei progetti che guardano ad interi isolati rammendando⁵ così l'intervento con il territorio circostante. Inoltre,

³ La CDP Investimenti è la società di gestione del risparmio della Cassa Depositi e Prestiti, in particolare del Fondo Investimenti per l'Abitare.

⁴ È da evidenziare che la realizzazione delle opere avviene tramite cooperative edilizie titolari di contributi regionali e che in mancanza di strumenti urbanistici, come quello approvato, i finanziamenti sarebbero stati persi nel 2014.

⁵ Si rimanda a Renzo Piano (2014).

cosa non meno importante, è facilitata la possibilità di intervenire in aree di proprietà comunale, non soggette a problemi di esproprio. Il Piano Urbano di Edilizia Sociale, almeno nelle intenzioni, ha colto il giusto modo di attuare le politiche di *social housing* dimostrando come gli interventi di edilizia residenziale possano realizzarsi senza aggredire nuove parti del territorio ma divenendo piuttosto uno strumento per la riqualificazione urbana che guarda alla città nel suo complesso, dal centro storico alle periferie. Il rischio di un'errata interpretazione del tema è quello di una nuova stagione di speculazione edilizia e finanziaria; la crisi attuale del settore delle costruzioni è ben nota e questa può rivelarsi una ghiotta occasione. Non si può pensare a costruzioni *ex novo* dimenticando l'attenzione rivolta al consumo di suolo proposta dall'Agenda Urbana Nazionale ed Europea.

Ad oggi, a Palermo, le politiche di *social housing* sono ancora in divenire e parallelamente si prosegue con accertamenti sui beni di proprietà Comunale e Regionale, utili ad essere destinati all'emergenza abitativa, e alla ristrutturazione e al completamento di alloggi popolari esistenti. Infine, è importante notare come questo tema trovi spazio anche all'interno del Piano Regolatore Generale che guarda al 2050.

Da tempo, però, l'emergenza abitativa ha raggiunto livelli critici, con un susseguirsi di occupazioni e sgomberi che investono spazi privati e pubblici, e si intreccia a un quadro sociale ed economico profondamente provato dall'attuale crisi economica che contribuisce all'aumento delle forme di povertà urbana. «A Palermo, come in altre realtà, lo spazio urbano è divenuto oggetto di lotta e rivendicazione da parte di gruppi di abitanti, più o meno organizzati, che reclamano – attraverso forme illegali (ma non illegittime) di occupazione di beni pubblici o del privato sociale – il diritto all'abitare quale espressione primaria di un più ampio “diritto alla città”» (Giampino⁶, 2014: 12). A una rapida crescita del fenomeno l'amministrazione comunale risponde in modo inefficace con l'affidamento di un numero inadeguato di alloggi e con una linea politica di non tolleranza per le occupazioni illegali.

Un caso interessante per la città è quello dell'insula 3E nel quartiere ZEN II, *Figura 2*. La storia dell'area è caratterizzata da occupazioni abusive e sgomberi, da un incendio negli anni '90 e da una ristrutturazione, nel decennio a seguire, da cui deriva la conformazione odierna con un corpo che abbraccia una piazza centrale. Il quartiere è noto per l'illegalità ma, al di là dello stereotipo, è un laboratorio urbano e sociale di grande pregio: proprio nel caso dell'insula 3E gli occupanti abusivi hanno curato autonomamente gli spazi privati e pubblici per mostrare chiaramente come l'atto illegale arrivi solo a fronte di un diritto negato, in risposta ad una necessità, quella di un'abitazione.

Il tema della percezione e della giustizia socio-spaziale è centrale in ogni conflitto urbano e trova fondamento teorico già nella seconda metà del Novecento con due testi classici del pensiero urbanistico (Lefebvre, 1968; Harvey, 1973).

«Gli abitanti rivendicano con le lotte collettive il diritto alla vita urbana e le proprietà del valore d'uso sul valore di scambio dello spazio urbano nella conduzione dei rapporti sociali. [...] Il processo di produzione dello spazio urbano implica dunque non solo la costruzione delle strutture materiali della città, bensì anche la generazione di più ampie e multidimensionali relazioni socio-spaziali. [...] In altre parole, il diritto alla città sottende la possibilità sia di appropriarsi dello spazio urbano e delle risorse esistenti, sia di partecipare alla sua produzione, mettendo in discussione le modalità capitalistiche di sviluppo territoriale» (Rossi, Vanolo, 2010: 150).

Il principio del 'diritto alla città' (Purcell, 2008), come fondamento per una giustizia socio-spaziale, attribuisce agli abitanti un ruolo imprescindibile e rilevante nelle decisioni sulla città e non punta a ledere il diritto alla proprietà ed i diritti della proprietà, pubblica o privata, ma afferma un principio che subordina gli interessi della stessa al bene comune.

⁶ Un ringraziamento particolare va ad Annalisa Giampino per la disponibilità e per i preziosi consigli utili sul tema.

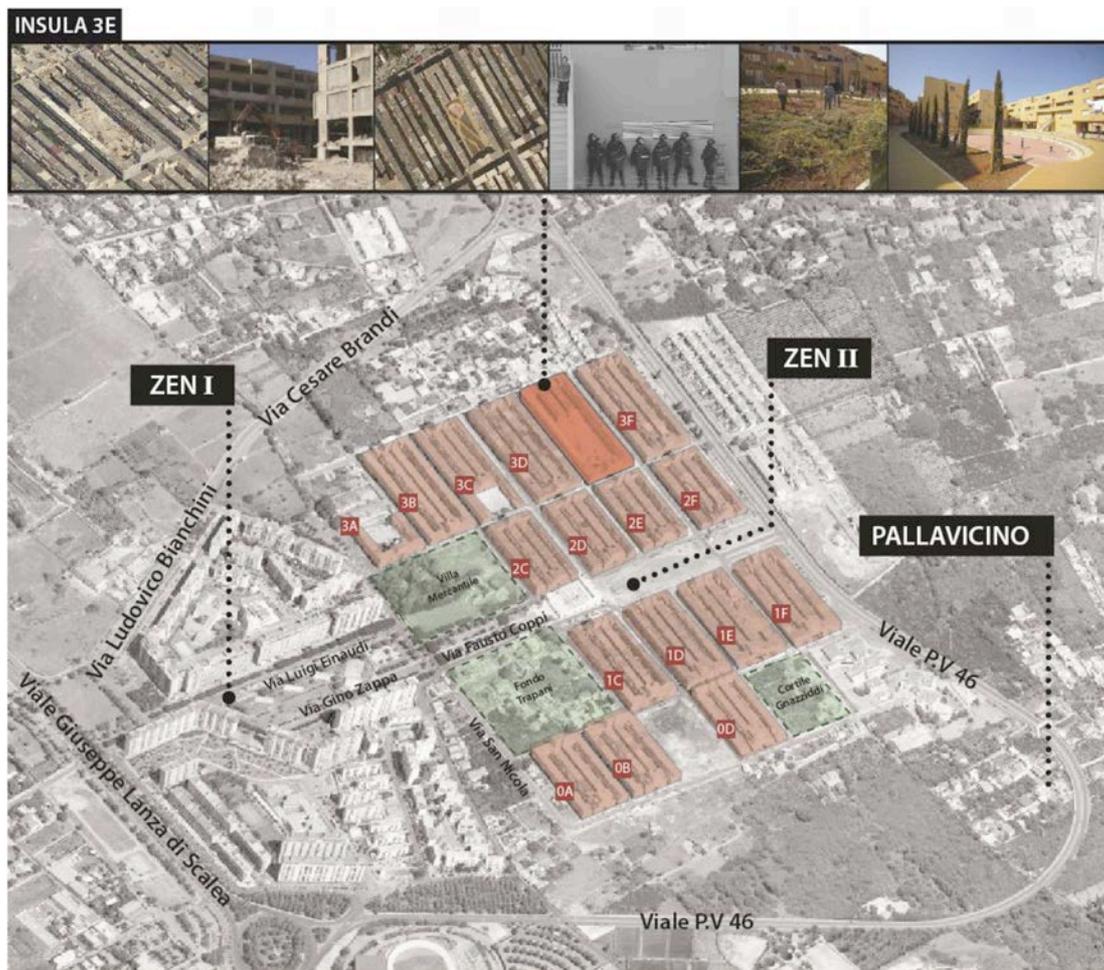


Figura 2 | L'insula 3E nel quartiere ZEN II. Fonte: Realizzazione propria.

Da anni si sostiene, con un certo consenso universalistico che rischia di lasciare il tempo che trova, che la soluzione ai conflitti urbani – tanto più a quelli legati alla casa come bene primario – risieda nella partecipazione. Ovviamente concordiamo su questa posizione, ma riteniamo anche che occorra muovere qualche ulteriore passo in tal senso. La partecipazione è una tecnica qualitativa (Sclavi, 2002; Cellamare, 2011), ma non tutti (soprattutto, purtroppo, gli amministratori) sono consapevoli di cosa significhi utilizzare tecniche qualitative: occorre prestare estrema attenzione all'ascolto dell'*altro*, immedesimarsi nel suo punto di vista, non ricercare il consenso (Habermas *docei*) ma giocare semmai sui dissensi. Occorre anche rimettere al centro il quartiere (Picone, Schilleci, 2012), inteso come generatore di identità urbane: identità che possono, forse addirittura devono nascere dai conflitti, ma che poi possono diventare elementi propulsivi di un cambiamento condiviso. Alcune recenti esperienze palermitane, come l'insula 3E dello ZEN o l'ONPI di Partanna, sembrano muoversi in questa direzione, grazie alla profusione recentissima di associazioni, cooperative e movimenti dal basso che impongono quadri attoriali più ampi e variegati.

In conclusione, pensiamo che occorra prendere consapevolezza di una vera e propria 'svolta qualitativa' anche per il tema del *social housing*: non più discorso puramente tecnico e quantitativo, ovvero basato sul calcolo del fabbisogno e dell'irrealizzato, ma anche e soprattutto pratica, processo qualitativo. La strada è lunga, ma ci sembra che a Palermo si sia quantomeno presa coscienza della necessità di percorrerla.

Riferimenti bibliografici

- Cannarozzo T. (2000), *Palermo: le trasformazioni di mezzo secolo*, in Archivio di studi urbani e regionali, n.67.
- Capursi V., Giambalvo O. (a cura di, 2006), *Al centro del margine. Standard di vita in un quartiere del centro storico di Palermo*, FrancoAngeli, Milano
- Cellamare C. (2011), *Progettualità dell'agire urbano. Processi e pratiche urbane*, Carocci, Roma
- Ciaffi D., Mela A. (2011), *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Carocci Editore, Roma.
- Filandri M. (2011), *Disuguaglianze nella ricchezza*, in Urbanistica Informazioni, n.238, pp. 16-18.
- Giampino A. (2014), *Senza casa. L'emergenza abitativa a Palermo*, in Salvare Palermo, n.40, pp. 12-14.
- Harvey D. (1973), *Social Justice and the City*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Lefebvre, H. (1970), *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova [Edizione originale: (1968) *Le Droit à la ville*, Édition Anthropos, Paris].
- Piano R. (2014), *Renzo Piano. Il rammendo delle periferie*, in Il Sole24Ore del 26 gennaio 2014.
- Picone M., Schilleci F. (2012), *Quartiere e identità. Per una rilettura del decentramento a Palermo*, Alinea, Firenze.
- Picone M. (2014), *Di rammendi e consapevolezze: la cura per le periferie di Palermo*, in Salvare Palermo, n.39, pp. 12-14.
- Purcell M. (2008), *Recapturing Democracy: Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures*, Routledge, New York and London.
- Rossi U., Vanolo A. (2010), *Geografia politica urbana*, Editore La Terza, Roma-Bari.
- Sclavi M. (2002), *Avventure Urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Eleuthera, Milano.

**L'edilizia residenziale pubblica come risorsa per la realizzazione di
interventi di housing sociale.
Studio di un modello sperimentale nella città di Cagliari**

Salvatore Multinu

Azienda Regionale Edilizia Abitativa (A.R.E.A.)
Direzione del Distretto di Carbonia
Email: salvatore.multinu@area.sardegna.it

Marco Iadevaia

Azienda Regionale Edilizia Abitativa (A.R.E.A.)
Direzione Generale Servizio Edilizia
Email: marco.iadevaia@area.sardegna.it

Davide Perra

Azienda Regionale Edilizia Abitativa (A.R.E.A.)
Direzione Generale Servizio Edilizia
Email: davide.perra@area.sardegna.it

Christian Scintu

Azienda Regionale Edilizia Abitativa (A.R.E.A.)
Direzione Generale Servizio Edilizia
Email: christian.scintu@area.sardegna.it

Abstract

La questione abitativa è un tema di grande attualità e rappresenta su tutto il territorio nazionale uno dei problemi più sentiti, causa di una crescente tensione sociale intesa anche come disagio abitativo.

Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, che in passato ha soddisfatto l'esigenza abitativa prioritariamente da un punto di vista quasi esclusivamente quantitativo, oggi rappresenta un ambito di intervento di notevoli dimensioni ed è costituito prevalentemente da un'edilizia energeticamente inefficiente e vetusta che spesso versa in condizioni di degrado. Gli interventi finalizzati alla riqualificazione di questo patrimonio edilizio richiedono l'impiego di risorse finanziarie non sempre disponibili. In questo contesto, caratterizzato anche dall'incremento di una domanda abitativa più articolata e complessa, da parte delle fasce sociali cosiddette "grigie", si è reso necessario ricorrere a nuovi strumenti per soddisfare la domanda abitativa e per l'attuazione degli interventi di riqualificazione edilizia.

La ricerca si pone come obiettivo la definizione di una strategia, attivabile attraverso la sinergia tra soggetti pubblici e privati, e potenziale strumento per soddisfare le esigenze abitative della cosiddetta "fascia grigia" attraverso interventi di housing sociale e contribuendo contestualmente al processo di riqualificazione e rigenerazione del patrimonio di edilizia popolare in stato di degrado.

Parole chiave: social housing, sustainability, community.

1 | Introduzione

La questione abitativa è un tema di grande attualità e rappresenta su tutto il territorio nazionale uno dei problemi più sentiti, causa di una crescente tensione sociale intesa anche come disagio abitativo, definito come la «condizione di privazione o sofferenza di chi è privo dei mezzi economici necessari per soddisfare i bisogni minimi di servizi abitativi».¹

I fattori che hanno favorito lo sviluppo di questo disagio sono molteplici e riguardano aspetti socio-demografici ed economici, in parte dovuti al disallineamento tra il reddito disponibile e il prezzo di mercato degli alloggi.

L'incremento dei single, delle famiglie mono-genitoriali, dei lavoratori temporanei, degli immigrati e delle famiglie appartenenti alla cosiddetta fascia grigia della popolazione², ha trasformato significativamente la domanda abitativa rendendola più articolata e complessa.

Il nuovo scenario creatosi ha reso necessario ricorrere a nuovi strumenti per soddisfare la domanda abitativa, come ad esempio l'housing sociale, che affronta il tema della casa con un approccio multidisciplinare, prendendo in esame da una parte l'aspetto residenziale e immobiliare, dall'altro quello sociale e dei servizi, con l'obiettivo di rafforzare la sostenibilità delle comunità locali attraverso programmi di sostegno, supporto e di facilitazione alla convivenza.

Questi interventi prevedono destinazioni d'uso miste che affiancano agli usi residenziali spazi comuni, commerciali, spazi per attività culturali-ricreative e destinati a servizi di vario tipo.

2 | Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica: una risorsa per lo sviluppo di strategie sostenibili di housing sociale

In passato il patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) ha soddisfatto prioritariamente l'esigenza abitativa da un punto di vista quasi esclusivamente quantitativo. Oggi rappresenta un ambito di intervento di notevoli dimensioni ed è costituito prevalentemente da un'edilizia energeticamente inefficiente e vetusta che spesso versa in condizioni di degrado.

Il fenomeno diffuso della “fuel poverty” nell'ERP rappresenta un argomento di particolare attenzione soprattutto negli alloggi sociali e riguarda prevalentemente le fasce più anziane della popolazione.

Le nuove strategie applicabili all'ERP, consapevoli del valore architettonico, sociale e culturale del patrimonio esistente, dovrebbero basarsi imprescindibilmente su azioni tese al miglioramento della qualità della vita in ambito urbano secondo una concezione sostenibile dell'abitare.

La riqualificazione edilizia rappresenta un'azione strategica nell'ambito della valorizzazione del patrimonio. Attraverso questa tipologia d'interventi si attuano processi di valorizzazione del patrimonio ERP e del relativo contesto, agendo su più livelli: dalla scala urbana del quartiere, al manufatto edilizio, all'alloggio e all'elemento tecnico.

La riqualificazione energetica dell'edilizia, infatti, deve essere concepita come strumento per annullare o ridurre le cause della “povertà energetica” particolarmente diffusa in situazioni di basso reddito, di costi elevati dell'energia e di scarsa qualità edilizia.

L'housing sociale potrebbe rappresentare uno strumento della politica abitativa capace, da un lato di soddisfare le esigenze della fascia grigia e dall'altro di promuovere l'attuazione dei processi di riqualificazione del patrimonio ERP.

Gli interventi di edilizia sociale privata possono attuarsi attraverso soluzioni finanziarie innovative quali ad esempio il paternariato pubblico privato o il sistema dei fondi immobiliari (S.I.F.), cioè attraverso meccanismi alternativi al puro finanziamento pubblico, prevedendo la cessione a soggetti privati di una porzione del patrimonio ERP non utilizzato e/o sottoutilizzato.

3 | Gli scenari di studio: il patrimonio ERP dell'Azienda Regionale per l'Edilizia Abitativa (A.R.E.A.) nella città di Cagliari

La presente ricerca parte dall'analisi del patrimonio di edilizia residenziale pubblica di proprietà dell'A.R.E.A. (Azienda Regionale per l'Edilizia Abitativa) ricadente nella città di Cagliari, attraverso

¹ Nomisma 2007 – La condizione abitativa in Italia.

² Con il termine fascia grigia s'intende quella fascia sociale intermedia che non rientra nei canoni di povertà economica necessari per accedere all'edilizia residenziale pubblica e contemporaneamente non ha capacità economica per acquistare o locare un alloggio nel libero mercato.

l'acquisizione di informazioni relative alla vetustà, al livello di degrado e ai dati dimensionali degli immobili, nonché alla composizione dei nuclei familiari degli assegnatari³.

L'obiettivo dello studio è finalizzato alla definizione del “grado di saturazione” degli alloggi assegnati in termini di rapporto SU(mq)/abitante, intendendo per abitante ciascun componente del nucleo familiare dichiarato dall'assegnatario.

Questo parametro è stato confrontato con gli attuali standard abitativi per evidenziarne, all'interno del patrimonio di studio, eventuali scostamenti, al fine di individuare gli alloggi con superfici sottoutilizzate suscettibili quindi di rimodulazione, nell'ottica di un'ottimizzazione gestionale del patrimonio pubblico.

Un primo screening dei dati, opportunamente elaborati, ha permesso di focalizzare l'attenzione su quattro interessanti ambiti di studio coincidenti con altrettanti quartieri della città di Cagliari: C.E.P./V.le Ciusa, Mulinu Becciu, Sant'Elia, San Michele-Is Mirrionis, che presentano un'elevata concentrazione di alloggi di ERP (figura 1).

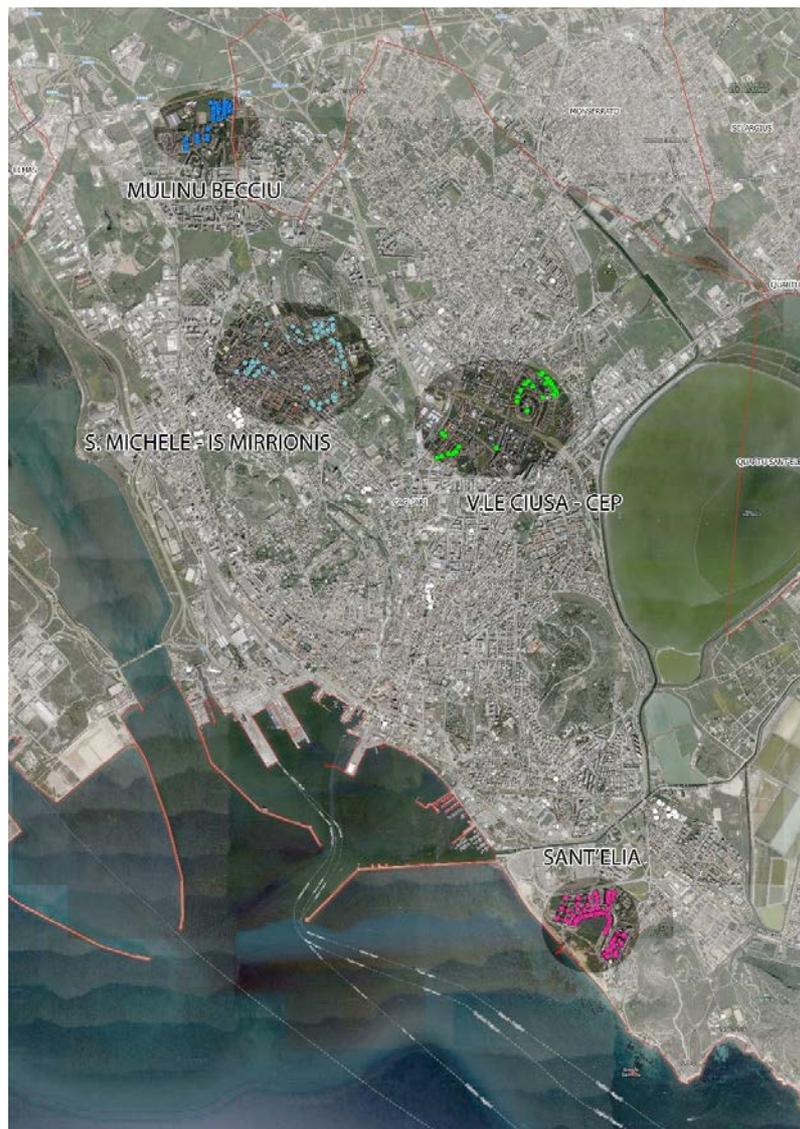


Figura 1 | Localizzazione ambiti di studio nella città di Cagliari. Fonte: elaborazione grafica a cura degli autori.

Dalla lettura dei dati è emerso che numerosi alloggi risultano assegnati a nuclei familiari composti da uno o due persone, generalmente anziani, che occupano circa il 30% (in alcuni contesti si raggiunge anche il 50%) dell'intera superficie utile locata. La superficie utile media di tali alloggi oscilla tra gli 80 e i 100 mq, nettamente superiore agli standard abitativi dettati dalle normative e alle reali esigenze degli occupanti (figura 2).

³ I dati sono stati forniti dalla Direzione Generale dell'azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA).

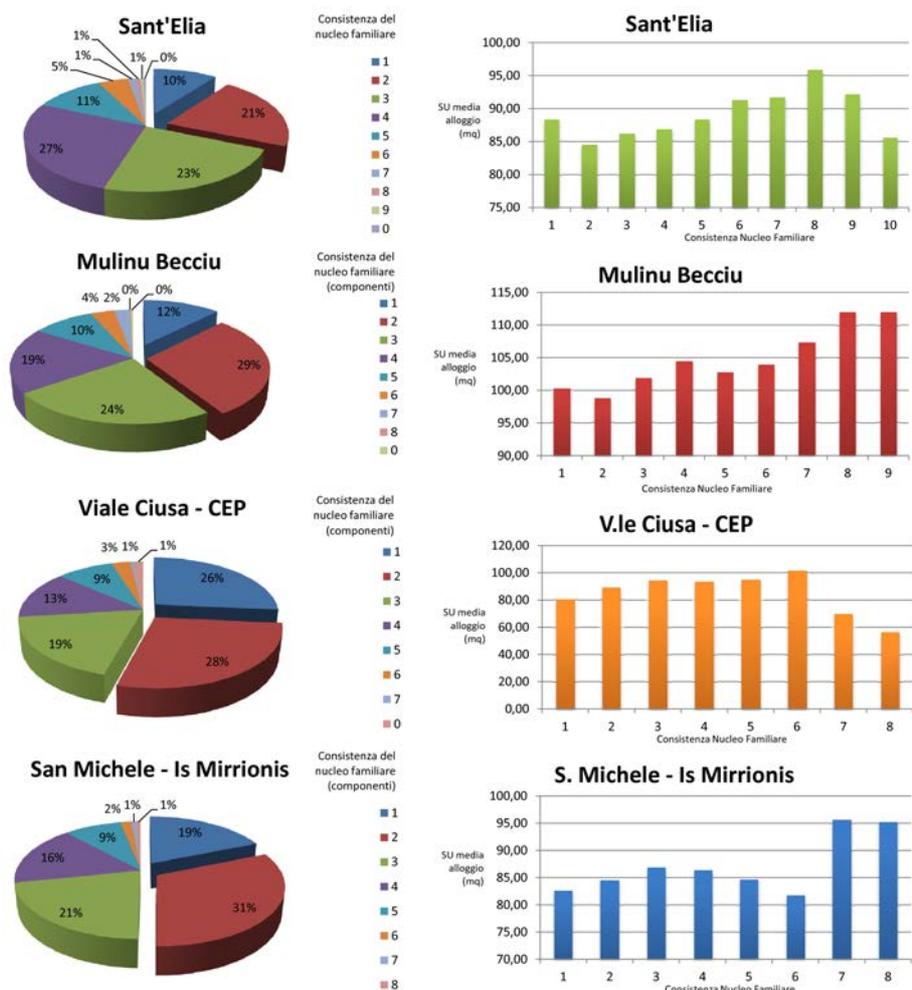


Figura 2 | Distribuzione e superficie utile media degli alloggi in relazione alla composizione dei nuclei familiari.
Fonte: elaborazione grafica a cura degli autori.

La maggior parte dei fabbricati esaminati, con un età che oscilla tra i 25 e i 40 anni, necessita di consistenti interventi di riqualificazione, per il miglioramento della loro qualità e delle loro prestazioni dal punto di vista soprattutto dell'efficienza energetica, sia a livello di involucro edilizio che di impiantistica termica.

Nell'ambito di operazioni di housing sociale la strategia prevede la rimodulazione delle superfici degli alloggi sottoutilizzati, adattandole alle esigenze attuali degli assegnatari, e la contestuale realizzazione di nuovi alloggi (senza ulteriore consumo di suolo), attraverso l'utilizzo delle superficie residue, ottimizzando così il rapporto SU(mq)/abitante.

I nuovi alloggi così realizzati, verrebbero destinati alle nuove famiglie, giovani coppie e single, locati a canone moderato con eventuale patto di futura vendita, generando una sensibile redditività dell'intervento che consentirebbe la sostenibilità dell'intera operazione finanziaria.

L'appetibilità sul mercato di alcune aree esaminate, site in prossimità di poli attrattivi e la contestuale carenza di aree edificabili nel territorio comunale, costituiscono elementi fondamentali per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'investimento. In alcuni casi, considerata la vicinanza a centri ospedalieri e sedi universitarie (es. Mulinu Becciu e Is Mirrionis), si potrebbe ipotizzare di inserire nel programma d'intervento alloggi a locazione temporanea per studenti e parenti dei degenti in cura presso le vicine strutture sanitarie.

In questo modo l'Ente pubblico, proprietario di alloggi ERP, potrebbe effettuare sistematici interventi di risanamento e riqualificazione del proprio patrimonio ricorrendo anche a risorse private, rendendo quindi gli interventi economicamente più sostenibili.

La riqualificazione energetica e l'impiego di fonti rinnovabili consentirebbe inoltre un importante risparmio sui costi energetici nella conduzione degli alloggi, con ricadute positive sugli utenti a basso

reddito e con un miglioramento sensibile delle condizioni abitative, andando così a ridurre il fenomeno della cosiddetta “povertà energetica”.

Tabella I | Quartiere Sant’Elia - Tabella riepilogativa sulla distribuzione degli alloggi in relazione alla consistenza del nucleo familiare e superfici utili complessive.

Componenti N.F.	Quantità	S.U. mq	%
1	144	12714	10,12%
2	303	25624	21,29%
3	333	28721	23,40%
4	383	33258	26,91%
5	154	13598	10,82%
6	67	6118	4,71%
7	17	1561	1,19%
8	10	959	0,70%
9	7	645	0,49%
0	5	428	0,35%
Totale complessivo	1423	123626	100,00%

Tabella II | Quartiere Mulinu Becciu - Tabella riepilogativa sulla distribuzione degli alloggi in relazione alla consistenza del nucleo familiare e superfici utili complessive.

Componenti N.F.	Quantità	S.U. mq	%
1	60	6017	12,13%
2	141	13933	28,09%
3	118	12030	24,26%
4	91	9512	19,18%
5	47	4829	9,74%
6	18	1870	3,77%
7	11	1181	2,38%
8	1	112	0,23%
0	2	112	0,23%
Totale complessivo	489	49596	100%

Tabella III | Comparto v.le Ciusa – C.E.P. - Tabella riepilogativa sulla distribuzione degli alloggi in relazione alla consistenza del nucleo familiare e superfici utili complessive.

Componenti N.F.	Quantità	S.U. mq	%
1	55	4436	26,44%
2	58	5200	27,88%
3	39	3694	18,75%
4	28	2610	13,46%
5	18	1720	8,65%
6	6	610	2,88%
7	1	70	0,48%
0	3	170	1,44%
Totale complessivo	208	18510	100,00%

Tabella IV | Comparto San Michele – Is Mirrionis - Tabella riepilogativa sulla distribuzione degli alloggi in relazione alla consistenza del nucleo familiare e superfici utili complessive.

Componenti N.F.	Quantità	S.U. mq	%
1	80	6615	18,74%
2	135	11433	31,62%
3	91	7906	21,31%
4	71	6136	16,63%
5	37	3137	8,67%
6	7	572	1,64%
7	3	287	0,70%
8	3	286	0,70%
Totale complessivo	427	36372	100,00%

4 | Studio del modello di attuazione nella città di Cagliari

4.1 | Il contesto

L'edificio individuato per lo studio del modello, realizzato nel 1972, è sito in via Ciociaria nel quartiere ERP denominato "Is Mirrionis" (figura 3).



Figura 3 | Localizzazione dei principali servizi del quartiere Fonte: elaborazione grafica a cura degli autori.

Il fabbricato è composto da un piano pilotis e da sette piani fuori terra in ognuno dei quali sono presenti cinque alloggi di varie dimensioni.

Dalle verifiche effettuate è emerso che sei alloggi risultano alienati mentre i restanti ventinove sono ancora di proprietà pubblica (AREA); la coesistenza della proprietà pubblica e privata rappresenta una condizione diffusa nel patrimonio aziendale e costituisce un forte vincolo allo sviluppo di strategie di trasformazione.

Il fabbricato in oggetto è stato scelto come base di studio per l'applicazione del modello concettuale in quanto:

- è sito in un quartiere socialmente complesso della città;
- numerosi alloggi di proprietà pubblica risultano sottoutilizzati (elevato rapporto mq/assegnatari);
- si trova in una posizione strategica rispetto a servizi della città quali ospedali, università, mercato rionale, scuole, farmacie, attività commerciali, aree verdi attrezzate e fermate dei mezzi pubblici che collegano il quartiere al resto della città;
- presenta involucri fortemente disperdenti e impianti vetusti caratterizzati da scarsi rendimenti, che evidenziano l'appartenenza all'edilizia altamente energivora, tipica degli anni '70, e la necessità di un intervento radicale di retrofit energetico.

4.2 | La strategia

L'obiettivo è quello di definire una strategia capace di generare risorse economiche da impiegare nella riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico, attraverso l'ottimizzazione dell'utilizzo delle superfici abitative, convertendo quelle in esubero dell'edilizia pubblica in iniziative di housing sociale.

Con questa strategia verrebbe mantenuto il medesimo numero di alloggi locati a canone sociale, e si riuscirebbe a garantire l'applicazione di canoni di locazione e prezzi vendita competitivi, tipici delle iniziative di housing sociale.

Lo studio ha portato all'individuazione di sette alloggi sottoutilizzati della superficie complessiva di 870 mq, abitati ciascuno da 1-2 assegnatari, con un grado di saturazione alloggio dell'ordine di 80 mq/ab.

Il modello proposto prevede l'ottimizzazione dell'utilizzo degli alloggi, convertendo le superfici eccedenti in nuovi spazi e nuovi alloggi da destinare a soddisfare nuovi bisogni e nuove domande abitative, generando un mix abitativo, capace di attivare un processo di riqualificazione sociale (figura 4).

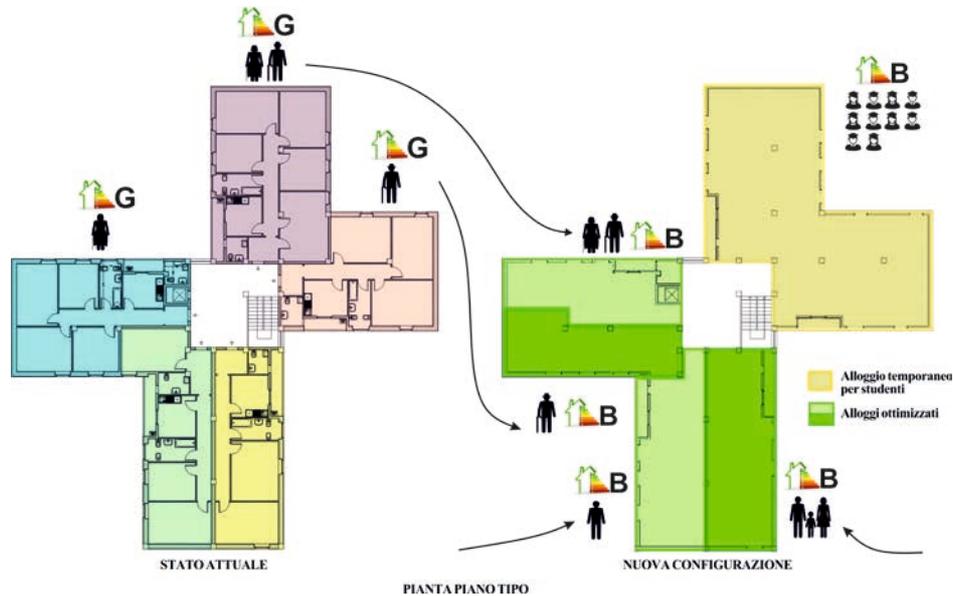


Figura 4 | Pianta piano tipo fabbricato - Schemi ridefinizione spazi e utenza. Fonte: elaborazione grafica a cura degli autori.

La proposta prevede:

- al piano terra, in circa 250 mq un centro poliambulatoriale-fisioterapico (vista l'elevata presenza di anziani) rivolto al condominio e al quartiere;
- una superficie di circa 125 mq destinata al coworking, in cui vengono locate le postazioni di lavoro e tutti i servizi e attrezzature necessarie per avviare un'attività (wi-fi, stampanti condivise, fotocopiatrici etc.), con costi assolutamente contenuti (130 euro/mensili). Si ritiene che la condivisione di spazi lavorativi di soggetti con profili professionali eterogenei possa generare opportunità di sviluppo;
- vista la vicinanza del quartiere al polo ospedaliero, la realizzazione di camere da destinare sia alla locazione provvisoria per il personale in trasferta della struttura ospedaliera che per i parenti dei degenti, che necessitano di soffermarsi per brevi periodi;
- vista la vicinanza all'Università, la realizzazione di circa 225 mq da destinare ad alloggi per studenti universitari fuori sede;
- al piano terra verranno realizzati sette alloggi, facilmente accessibili, con una superficie compresa tra i 45 e 55 mq, ottimali per i nuclei familiari composti da 1 o 2 persone, che ospiteranno i nuclei familiari provenienti dagli alloggi sovradimensionati.

Per valutare compiutamente il modello è stato necessario sviluppare una, seppur elementare, matrice dei rischi, individuando le criticità e i livelli di rischio connessi, analizzando il loro impatto sul programma di intervento e definendo le azioni necessarie alla loro mitigazione.

Un atteggiamento ostile delle famiglie (sia durante la fase di realizzazione che di gestione), che spesso percepiscono l'alloggio abitato da tanti anni, come loro proprietà, potrebbe innescare tensioni che minerebbero la riuscita del programma di riqualificazione sociale, generando il malessere dei nuovi utilizzatori e quindi complessivamente si potrebbero verificare delle ricadute economiche negative derivanti dalla scarsa appetibilità dei servizi/alloggi offerti oltre ad una inevitabile riduzione del valore immobiliare dello stabile.

Si ritiene quindi fondamentale attivare azioni di sensibilizzazione e partecipazione degli assegnatari, capaci di illustrare chiaramente tutti i vantaggi generati dal programma, affinché essi si sentano parte attiva e non passiva, favorendo il loro senso di appartenenza al programma di sviluppo e coinvolgendoli nelle scelte progettuali dei loro nuovi alloggi.

Queste azioni dovranno essere svolte da vari soggetti, anche istituzionali, specializzati nelle politiche sociali, come il gestore sociale, spesso sottovaluto, considerato marginale e destinatario di ridottissime risorse finanziarie, che svolge un ruolo fondamentale per la riuscita del programmi in quanto accompagna

gli assegnatari/proprietari per tutta la durata del programma, prevenendo e affrontando le situazioni di disagio favorendo lo sviluppo dell'effetto "comunità" e mantenendo elevati i livelli prestazionali dell'intervento.

Un'ulteriore criticità, propria dell'housing sociale, è rappresentata dalla fattibilità economica dell'intervento.

Il modello proposto prevede l'acquisto dei fabbricati a costo zero, ma un costo elevato per la riqualificazione energetica, a fronte di prezzi di locazione e vendita molto inferiori a quelli di mercato.

L'equilibrio del modello, capace di un rendimento dell'investimento appetibile, è assicurato dall'incentivazione statale per l'efficientamento energetico.

Per stabilizzare l'equilibrio economico, ma soprattutto per incrementare la quantità e la qualità dei servizi offerti, sarebbe necessario reperire ulteriori risorse sotto forma di incentivazioni, finanziamenti pubblici e iniziative private.

Per ridurre i rischi autorizzativi e contrarre i tempi di rilascio dei titoli necessari, si ritiene utile coinvolgere, da subito, il Comune di Cagliari con cui, tra l'altro, concordare la strategia di riqualificazione sociale.

4.3 | Sostenibilità economico-finanziaria

La sostenibilità economico-finanziaria del modello è stata studiata con l'ausilio del discounted cash flow, secondo due scenari ipotizzati (figura 5), che prevedono stessa durata (20 anni) e redditività dell'intervento (4,50%).

Le voci dei ricavi degli investimenti prevedono prezzi e canoni di locazione calmierati, tipici degli interventi di housing sociale.

Le voci di costo contemplate sono quelle relative alla costruzione e ristrutturazione, agli oneri relativi, alle imposte, alle spese tecniche, assicurative, di facility management del patrimonio immobiliare.

Nella definizione dei costi, invece, è stata prevista la possibilità di usufruire delle detrazioni fiscali in materia di riqualificazione energetica e, in alcuni casi, degli ampliamenti volumetrici consentiti dalla L.R. n. 8/2015 (Piano Casa Sardegna).

Il primo scenario prevede che il soggetto proprietario del patrimonio immobiliare pubblico ceda tutto il patrimonio ad un soggetto privato che si occupa di sviluppare e gestire l'intervento per una durata stabilita in 20 anni (tempo di ritorno stabilito per l'investimento). Al termine del ventennio il soggetto pubblico rientra in possesso del patrimonio originariamente ceduto (assicurando così il medesimo soddisfacimento del diritto alla casa delle fasce sociali più deboli), mentre il soggetto privato dismette parte del patrimonio immobiliare a lui ceduto, raggiungendo così l'equilibrio economico dell'investimento.

Nel secondo scenario ipotizzato il soggetto pubblico cede, per tutta la durata dell'investimento, tutto il patrimonio e fornisce un finanziamento dell'intervento stimato pari a un milione di euro. Il soggetto privato, invece, si occupa di sviluppare e gestire l'intervento per una durata di 20 anni al termine del quale il "soggetto pubblico" conferitore rientrerà in possesso di tutto il patrimonio riqualificato e incrementato in termini di unità abitative.

Progetto	consistenze (mq)	VU	1° anno	2° anno	dal 3° al 6° anno	7° anno	8° anno	9° anno	10° anno	dall'11° al 19° anno	20° anno	dimissione	TOTALE
RICAVI													
ALLOGGI TEMPORANEI PER STUDENTI	225	€ 10,00		12.150,00	25.787,35	26.303,10	26.829,16	27.365,75	27.913,06	33.259,69	34.025,87	960.000,00	892.469,19
ALLOGGI PER ORBITANTI POLO OSPEDALIERO	100	€ 10,00		12.000,00	12.989,19	13.248,97	13.513,95	13.794,23	14.059,91	18.802,90	17.138,95	160.000,00	434.086,70
SPAZI PER CO-WORKING	125	€ 15,00		22.600,00	24.354,72	24.841,82	25.338,65	25.845,43	26.362,34	31.505,43	32.135,64	200.000,00	713.912,57
SERVIZI DI QUARTIERE	250	€ 1.750,00		437.500,00									437.500,00
ALLOGGI IN LOCAZIONE CON FUTURA VENDITA	450	€ 8,00		3.600,00	€ 21.042	€ 21.463	€ 21.893	10.849,90	11.165,22	13.343,48	13.810,35	-	€ 258.285
ALLOGGI IN VENDITA IMMEDIATA 40%	180	€ 1.850,00		339.600,00									
ALLOGGI IN VENDITA B' ANNO 40%	180	€ 1.850,00					421.834,44						
ALLOGGI IN VENDITA SCADENZA 26° ANNO	90	€ 1.850,00										283.455,10	283.455,10
Subtotale													
Reddito lordo effettivo				843.250,00	84.173,75	65.857,22	509.408,80	77.941,70	79.500,54	95.010,50	96.910,71	1.003.455,10	3.814.253,21
COSTI													
Hard cost e soft cost													
COSTO DI COSTRUZIONE - SERVIZI DI QUARTIERE	250	€ 1.000,00		250.000,00									250.000,00
COSTO DI COSTRUZIONE ALLOGGI	315	€ 1.200,00		378.000,00									378.000,00
COSTO DI RECUPERO ALLOGGI	900	€ 400,00		360.000,00	- 12.960,00	- 12.960,00	- 12.960,00	- 12.960,00	- 12.960,00	- 12.960,00	- 12.960,00	-	250.400,00
CENERI DI RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA ALLOGGI	2.950	€ 400,00		1.180.000,00	- 59.000,00	- 59.000,00	- 59.000,00	- 59.000,00	- 59.000,00	- 59.000,00	- 59.000,00	-	590.000,00
SISTEMAZIONI ESTERNE	250	€ 100,00		25.000,00									25.000,00
SPESE TECNICHE 7% INVESTIMENTO				127.050,00									127.050,00
SPESE ASSICURATIVE 1%				19.882,30									19.882,30
SPESE DI GESTIONE (FACILITY-PROPERTY)				38.369,03	45.874,50	49.696,03	50.649,15	35.130,25	35.832,86	36.549,52	43.680,05	44.853,86	843.470,70
IMPONTE (I.M.U. ETC.)				11.200,00	14.000,00	15.154,05	15.457,13	12.813,02	12.805,28	13.122,59	15.682,70	15.966,36	268.680,64
TOTALE COSTI				2.389.477,33	- 12.095,50	- 7.149,92	- 5.853,71	- 24.216,73	- 23.261,86	- 22.287,90	- 59.362,76	60.550,01	- 2.748.459,99
altri costi													
TOTALE COSTI OPERATIVI				2.389.477,33	- 12.095,50	- 7.149,92	- 5.853,71	- 24.216,73	- 23.261,86	- 22.287,90	- 59.362,76	60.550,01	- 2.748.459,99
TOTALE REDDITI OPERATIVI				- 2.389.477,33	855.335,50	91.323,66	91.710,93	533.825,53	101.203,56	101.788,43	35.647,74	36.360,69	1.003.455,10
Ricavi netti attualizzati (VAN)				- 2.286.581,18	783.256,34	70.127,05	87.391,80	375.237,54	66.100,33	65.544,39	15.446,23	15.076,70	416.075,49

DISCOUNTED CASH FLOW

n (anni)	t (tasso di attualizzazione)	1° anno	2° anno	dal 3° al 6° anno	7° anno	8° anno	9° anno	10° anno	dall'11° al 19° anno	20° anno	dimissione
1	4,50%	2	6	7	8	9	10	10	19	20	20
W= 1/(1+t)^n		0,96	0,92	0,77	0,73	0,70	0,67	0,64	0,43	0,41	0,41
Flussi attualizzati		- 2.286.581,18	783.256,34	70.127,05	87.391,80	375.237,54	68.100,33	65.544,39	15.446,23	15.076,70	416.075,49

Progetto	consistenze	VU	1° anno	2° anno	dal 3° al 6° anno	7° anno	8° anno	9° anno	10° anno	dall'11° al 19° anno	19° anno	20° anno	TOTALE
RICAVI													
ALLOGGI TEMPORANEI PER STUDENTI	225	€ 10,00		€ 12.150,00	€ 24.300,00	€ 25.303,10	€ 26.309,16	€ 27.365,75	€ 27.913,06	€ 33.259,69	€ 34.025,87	€ 960.000,00	€ 892.469,19
ALLOGGI PER ORBITANTI POLO OSPEDALIERO	100	€ 10,00		€ 12.000,00	€ 12.980,00	€ 13.248,97	€ 13.513,95	€ 13.784,23	€ 14.059,91	€ 18.802,90	€ 17.138,95	€ 160.000,00	€ 274.086,70
SPAZI PER CO-WORKING	125	€ 15,00		€ 22.600,00	€ 24.350,00	€ 24.841,82	€ 25.338,65	€ 25.845,43	€ 26.362,34	€ 31.505,43	€ 32.135,64	€ 200.000,00	€ 413.912,57
SERVIZI DI QUARTIERE	250	€ 1.750,00		€ 437.500,00									€ 437.500,00
ALLOGGI IN LOCAZIONE	450	€ 8,00		€ 3.600,00	€ 33.048,00	€ 35.772,22	€ 36.487,66	€ 36.487,66	€ 37.217,42	€ 37.961,76	€ 44.476,26	€ 45.367,82	€ 652.478,76
FINANZIAMENTO CONTRIBUTO PUBBLICO				€ 1.000.000,00									
Subtotale				€ 1.000.000,00	€ 514.536,00	€ 92.538,00	€ 100.166,11	€ 102.148,43	€ 103.403,06	€ 105.532,73	€ 107.663,78	€ 128.145,28	€ 128.680,19
Reddito lordo effettivo				€ 1.000.000,00	€ 514.536,00	€ 92.538,00	€ 100.166,11	€ 102.148,43	€ 103.403,06	€ 105.532,73	€ 107.663,78	€ 128.145,28	€ 128.680,19
COSTI													
Hard cost e soft cost													
COSTO DI COSTRUZIONE - SERVIZI DI QUARTIERE	250	€ 1.000,00		€ 250.000,00									€ 250.000,00
COSTO DI COSTRUZIONE ALLOGGI	315	€ 1.200,00		€ 378.000,00									€ 378.000,00
COSTO DI RECUPERO ALLOGGI	900	€ 400,00		€ 360.000,00	- 12.960,00	- 12.960,00	- 12.960,00	- 12.960,00	- 12.960,00	- 12.960,00	- 12.960,00	-	€ 250.400,00
CENERI DI RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA ALLOGGI	2.950	€ 400,00		€ 1.180.000,00	- 59.000,00	- 59.000,00	- 59.000,00	- 59.000,00	- 59.000,00	- 59.000,00	- 59.000,00	-	€ 590.000,00
SISTEMAZIONI ESTERNE	250	€ 100,00		€ 25.000,00									€ 25.000,00
SPESE TECNICHE 7% INVESTIMENTO				€ 127.050,00									€ 127.050,00
SPESE ASSICURATIVE 1%				€ 19.882,30									€ 19.882,30
SPESE DI GESTIONE (FACILITY-PROPERTY)				€ 21.240,77	€ 49.546,50	€ 50.537,43	€ 54.703,34	€ 55.797,41	€ 56.913,35	€ 58.051,62	€ 59.217,85	€ 60.377,06	€ 1.162.910,51
IMPONTE (I.M.U. ETC.)				€ 11.200,00	€ 14.000,00	€ 15.154,05	€ 15.457,13	€ 12.813,02	€ 12.805,28	€ 13.122,59	€ 15.682,70	€ 15.966,36	€ 1.162.910,51
TOTALE COSTI				€ 2.372.353,07	- 6.413,50	- 7.142,07	- 4.796,53	- 23.962,32	- 1.034,95	- 2.494,85	- 3.983,95	€ 90.740,05	€ 3.104.190,63
TOTALE COSTI OPERATIVI				€ 2.372.353,07	- 6.413,50	- 7.142,07	- 4.796,53	- 23.962,32	- 1.034,95	- 2.494,85	- 3.983,95	€ 90.740,05	€ 3.104.190,63
TOTALE REDDITI OPERATIVI				- 1.372.353,07	€ 504.963,50	€ 99.896,57	€ 101.965,64	€ 102.565,79	€ 102.448,11	€ 103.057,87	€ 103.678,83	€ 97.154,84	€ 37.988,13
Ricavi netti attualizzati (VAN)				- 1.313.256,53	€ 480.724,80	€ 97.249,74	€ 74.927,25	€ 72.122,21	€ 68.927,79	€ 66.361,82	€ 63.987,28	€ 16.103,59	€ 15.718,34

n (anni)	t (tasso di attualizzazione)	1° anno	2° anno	3° anno	7° anno	8° anno	9° anno	10° anno	11° anno	19° anno	20° anno
1	4,50%	2	6	7	8	9	10	10	11	19	20
W= 1/(1+t)^n		0,96	0,92	0,88	0,73	0,70	0,67	0,64	0,62	0,43	0,41
Flussi attualizzati		- 1.313.256,53	480.724,80	97.249,74	74.927,25	72.122,21	68.927,79	66.361,82	63.987,28	16.103,59	15.718,34

Figura 5 | Scenari 1 e 2 – Sviluppo del discounted cash flow. Fonte: elaborazione a cura degli autori.

Conclusioni

La strategia proposta, attivabile attraverso la sinergia tra soggetti pubblici e privati, rappresenta un potenziale strumento per soddisfare le esigenze abitative della cosiddetta “fascia grigia”, contribuendo contestualmente al processo di riqualificazione del patrimonio ERP in stato di degrado, attraverso l’applicazione del meccanismo della “alienazione-compensazione”.

Gli interventi di riqualificazione consentirebbero di ottenere alloggi ERP contraddistinti da un elevato livello di sostenibilità, da minori consumi di energia e da minori costi di gestione, nel pieno rispetto delle politiche ambientali e la contestuale realizzazione di nuovi alloggi senza ulteriore consumo di suolo, secondo la politica del costruire nel costruito.

L’introduzione di un mix sociale in quartieri degradati tipici di alcuni contesti ERP analizzati, unitamente all’offerta di nuovi servizi, caratteristici dell’housing sociale, attiverebbe un processo di “rigenerazione” sociale con un conseguente miglioramento della qualità dell’abitare, sia del quartiere che delle zone adiacenti.

In questa logica la disponibilità totale o parziale degli immobili viene trasferita ad un soggetto terzo che gestirà tutte le fasi del processo. Alla scadenza del periodo di investimento previsto il soggetto conferitore rientra in possesso di una quota prestabilita di immobili riqualificati.

Considerato che la sostenibilità economico-finanziaria degli investimenti rappresenta una delle principali criticità per gli interventi di housing sociale, è fondamentale che le Istituzioni Pubbliche (Regione, Enti locali, Azienda per la casa) e i soggetti privati pongano in essere azioni condivise per il raggiungimento dei propri obiettivi.

Ad esempio la concessione di agevolazioni di varia natura (es. esenzione o riduzione oneri fiscali, IMU, oneri urbanizzazione e costruzione, imposta di registro, bonus volumetrici, etc.) renderebbero questi investimenti più appetibili per tutti i soggetti coinvolti nel processo di housing sociale, con ricadute positive sugli utenti in termini di riduzione dei canoni di locazione, incremento dei servizi offerti e miglioramento della qualità dei fabbricati.

Secondo questa strategia, che troverebbe applicazione anche per interventi di riconversione del patrimonio pubblico diverso dall'ERP, la cessione del patrimonio rappresenta non più un modo di "far cassa" ma un valido "investimento" per raggiungere gli obiettivi istituzionali del soggetto pubblico, contribuendo in maniera significativa alla riduzione del disagio abitativo in contesti urbani degradati.

Riferimenti bibliografici

Autori vari - *Cassa depositi e prestiti 2013. Report monografico: Social housing. Il mercato immobiliare in Italia: focus sull'edilizia sociale. Roma, disponibile sul sito di CdP Investimenti Sgr, Social Housing, Sezione Fondi Investimenti per l'abitare:*

<http://www.cdpsgr.it/social-housing/FIA/caratteristiche-fondo/caratteristiche-scopo-fondo.html>

Bellomo M., Losasso M., 2011. *Note per il retrofit energetico, possibili azioni sul patrimonio energetico*, disponibile sul sito della Università degli Studi della Basilicata, Corso di Architettura, sezione Bellomo – Losasso:

http://www2.unibas.it/architettura/CORSI/LOSASSO/MATERIALI_DIDATTICI/Note%20per%20il%20retrofit_energetico.pdf

Corsetti M. (2011), "Retrofit energetico per l'Housing Sociale. Sperimentazioni innovative per la fuel poverty" in Ponte, (ISSN:1129-3918) n.10.

Del Gatto M.L. (2013), *Social Housing. Oltre il progetto*, Il Sole 24 ore, Milano.

Ferri G., (a cura di, 2011), *Il gestore sociale, amministrare gli immobili e gestire la comunità nei progetti di housing sociale*, Altreconomia edizioni, Milano.

Lannutti C., Corsetti M., (2012), Sostenibilità energetica ed economica negli interventi di riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica, *Techne* (journal of technology for architecture and environment), rivista on line a cura della Società Italiana della Tecnologia dell'Architettura (SITdA).

Italia contemporanea. La casa e l'abitare

Fabrizio Paone

Politecnico di Torino

DISTU – Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: fabrizio.paone@polito.it

Abstract

La tesi sostenuta: è possibile prendere posizione nei confronti della “questione delle abitazioni” solo a partire da una ricognizione generale del patrimonio abitativo. Altrimenti, le supposte innovazioni non sorrette da un impalcato teorico adeguato, sono condannate a essere ineffettuali. Il campo logico fa riferimento alla necessità di una descrizione generale di cosa costituisce abitazione all'interno dei limiti spaziali di riferimento, come condizione preliminare per sperimentare teorie e storie, ipotesi di modificazione, politiche. L'abitazione si mostra come una misura di welfare storicamente determinata, che include/esclude da ambiti privati/pubblici funzioni della vita divenute essenziali per il benessere di individui, famiglie, gruppi: della popolazione, e della sua riproduzione. L'ipotesi introdotta considera insufficienti i repertori e le basi informative fornite dalle prassi neoliberiste e dagli studi accademici, messi in discussione dalla condizione di “crisi” intervenuta a partire dal 2007. Di fronte alle perduranti difficoltà di definire nuove forme di cittadinanza e di diritto all'abitazione, all'acuirsi della sofferenza sociale alla ridefinizione e contrazione dei ceti medi, alla rigenerazione di forme differenti dal passato di disuguaglianza, esclusione e disagio, occorre rimettere a fuoco un punto di osservazione generale sulla casa e l'abitare, capace di nominare nuovamente istanze e priorità.

Parole chiave: housing, urban growth, social housing.

1 | L'abitazione italiana a partire dal Duemila

Il termine “casa” è usato all'interno dei saperi tecnici e dei saperi comuni. Sovente viene esibito come un reperto o un simbolo, restio a separarsi da alcune origini letterarie (la questione delle abitazioni, il diritto alla casa, l'opposizione tra ambito privato e pubblico,...), da stagioni culturali vicine e virtualmente estinte (le lotte per la casa, le occupazioni e gli scioperi generali, gli anni settanta e le istanze di cambiamento sociale, la programmazione economica e urbana,...). Nel contesto italiano, l'abitazione e la tassazione dell'abitazione è un tema ricorrente nell'agenda politica ed elettorale degli ultimi dieci anni, capace di totali ribaltamenti di senso, e di enigmatica prosecuzione. Nel 2007 il candidato premier dello schieramento di centro-destra Berlusconi punta fortemente nelle settimane che precedono il voto sull'argomento dell'abolizione dell'ICI, Imposta Comunale sugli Immobili¹, riprendendo il tema di lungo periodo di intangibilità della casa in proprietà, contrapposto all'aleatorietà del welfare extradomestico e partecipativo. Vince le elezioni e abolisce l'imposta. Successivamente, il capo dell'esecutivo si dedica a un sedicente piano-Casa, volto principalmente a sostenere il rilancio dell'attività edilizia e dell'occupazione. Ritorna in primo piano il crocevia di relazioni tra ruolo immaginario dell'abitazione, retoriche sociali, mobilitazione individuale e liberalismo, che già aveva aperto nel Novecento la originale riflessione italiana sull'abitazione (Einaudi, 1920). I dispositivi del credito e della fiscalità, il rapporto tra poteri centrali, regionali e comunali,

¹ L'imposta rimane attiva dal 1992 al 2005, seppure con l'introduzione dell'esenzione per la fascia di reddito più bassa introdotta dal governo Prodi.

la distribuzione delle competenze urbanistiche tra stato e regioni, le relazioni tra contabilità dello stato e istanze dell'Unione europea hanno poi inglobato la particolarità dell'argomento abitativo, annullandolo. Nel 2012 il governo Monti tra le prime misure salvifiche annuncia e adotta il ripristino della tassazione sull'abitazione principale, ritenendo prioritaria l'urgenza dell'allineamento dei conti dello stato alle richieste europee. Il successivo governo Letta di coalizione allargata ottiene nel 2013 il sostegno del centro destra, a condizione della reintroduzione nei punti prioritari dell'agenda governativa l'abolizione della tassa sulla casa, che successivamente muta il nome in TASI, Tassa sui Servizi Indivisibili, confermata dal successivo governo guidato da Renzi (2014).

Vi è in questi anni nei discorsi pubblici un uso diffuso del termine "casa", un richiamo polimorfo e polisemico, e un'allusione all'esprit du temp capace di liberare un'aura positiva, antianalitica, di nuova conciliazione sociale e ambientale, una «mistica del buon abitare» (Bianchetti, 2011, in particolare cap.II, *Nuove virtù*: 51-75). L'abitare si configura come un "ritorno al buon abitare", o all'avvento di una nuova situazione abitativa più ampia e risolutiva (Lanzani, Pasqui, 2011, in particolare cap.10, *L'Italia delle qualità: due vie nel difficile equilibrio tra esigenze dell'abitare e della competitività, tra innovazione e rendite di posizioni*, 155-177). In questo scenario si collocano i ricorrenti esperimenti parziali di nuovi modi di abitare, il riconoscimento di beni condivisi nelle topologie del quotidiano (Teyssot, 2013). Alcune esperienze amministrative e politiche locali si propongono forme di discontinuità rispetto a ciò che sembra meramente esistere o preesistere. In maniera collegata, il tema dell'armatura energetica e impiantistica degli oggetti dell'abitare acquista una rinnovata centralità e funzione morfogenetica (Moccia, a cura di, 2011)

L'abitazione italiana dopo il duemila è sostanzialmente uguale all'abitazione che l'ha preceduta, in termini di elaborazione disciplinare, di ricchezza e di eterogeneità di spunti e di centri tematici. Non si inverte una soglia di instaurazione diversa rispetto a enunciati, concetti e immagini messi a punto dalla modernità e dalla soglia disciplinare degli anni settanta. Il repertorio è stato accettato e ridotto a universo formale dalla modernità produttiva e taylorista, e continua a dar esito a notevolissime possibilità di combinazione e di interpolazione. I temi fondanti rimangono moderni, solamente affievoliti, indeboliti, ridotti a blocchi di pensiero importati all'interno di poetiche individuali, in sintesi autoriali o elitiste all'interno di un orizzonte di incertezza, più che di progressiva affermazione dei tempi nuovi.

Molte vie di uscita possono essere immaginate, forse praticate, per uscire da questa sorta di stallo disciplinare. Alla frequenza del ricorso al termine abitazione non si coniuga oggi alcuna proposta disciplinare riconoscibile in termini chiari e replicabili, come era stato al tempo dell'edilizia sociale, e del sistema del welfare del Novecento. Allo stesso tempo il ruolo dell'abitazione di contenere e dare forma a oggetti e cose (Baudrillard, 1966), il dispositivo di significazione che consente di organizzare e promuovere desideri, lifestyle e pratiche di consumo di massa (incluse chimere domotiche e tecnologiche) prosegue. Il dato più rilevante, in attesa di esplorazioni, progetti esemplari, autori eponimi, ulteriori modernità e contemporaneità non confinate in idioletti o prototipi commerciali, continua a essere la intrattabilità della questione.

Il programma di ricerca e di scrittura cui lavoro prova a considerare nella loro distinzione generativa i livelli reale, simbolico e immaginario dell'abitazione, e a considerare il disallineamento tra azione dell'abitare, cui il soggetto e i gruppi socialmente costituiti affidano significati e valori, e l'abitazione, vista nella sua ripetizione capace di generare cangianti non solo beni patrimoniali e finanziari, ma anche il tono continuo dell'urbanizzazione.

2 | L'estinzione dell'idea di bisogno

Non esiste un patrimonio condiviso di informazioni essenziali capace di subentrare ai censimenti generali effettuati dal punto di vista dello stato nazionale a partire dal 1861 con regolarità decennale.² Le strategie di monitoraggio immobiliare svolte dagli operatori, o dalle Camere di commercio, per la loro finalità non si compongono in analisi o monitoraggi omogenei di medio/lungo periodo, tantomeno si combinano per comporre principi di interpretazione storica indipendenti dalle istanze operative immobiliari e finanziarie.

La "totalità" cui riferire l'insieme composto dalle abitazioni è cangiante e concatenata in un sistema di appartenenze multiple (il contesto internazionale, europeo, gli ambiti nazionali, regionali, municipali, di quartiere,...). In ogni ambito può essere temporaneamente rintracciata una totalità, anche se di breve durata. Tra le scale varia completamente l'angolazione, la costruzione tematica dell'oggetto che costituisce

² Per il riscontro più aggiornato sulle categorie adoperate e l'adeguatezza dei dati rilevati cfr. ISTAT (2011).

abitazione, il campo osservato, la natura dei principi che ne vengono estratti.³ Si ritorna a parlare di abitazione in numerosissime sedi, in presenza di indizi o evidenze di obliterazione, problematicità, perdite e crisi della casa, difficile definizione di nuove forme di cittadinanza, ineguaglianze sociali che si giustificano per la propria mera esistenza.⁴

La questione delle abitazioni, ovvero l'abitazione moderna, sorge in stretta e necessaria relazione con le ipotesi di teoria di composizione generale della società⁵, avanzate con finalità varie da intellettuali, filantropi e imprenditori nel corso della seconda metà del XIX secolo, in relazione a problemi di governo, di produttività della forza lavoro, e di stabilizzazione del comportamento del corpo sociale e politico nel tempo.

La propensione al cambiamento che elettrizza la modernità e stimola la fede nel progresso mostra, insieme al dinamismo e alla velocità crescente delle trasformazioni, una ricorrente instabilità da cui la società e gli individui cercano di difendersi. Le conseguenze sembrano innanzitutto di natura economica, relative alla distribuzione delle ricchezze, e pongono un problema di regolazione.

Un ruolo decisivo nell'instaurazione delle misure disciplinari che rendono possibile parlare di abitazione è svolto dal concetto di "bisogno". Esso funge da riferimento affidabile per le elaborazioni egualitarie, che mirano idealmente a far corrispondere il patrimonio delle abitazioni, esistenti o realizzabili, alla popolazione, composta da individui e dal primo ente di strutturazione del legame sociale, la famiglia, la classe, il ceto apparente legato al contesto locale, il gruppo.⁶ La nozione di bisogno consente la distinzione tra bisogni "reali", giustificati ed essenziali, sobri per natura, e altri e ulteriori, che dai primi potrebbero essere separati.⁷

Ciò è in grado di alimentare interpretazioni della società presente e futura, di vibrare polemiche capaci di distinguere l'ordinario dall'eventuale, la costituzione dell'infrastruttura sociale dalla sua inflazione, o compromissione.

Tutto questo è saldamente annidato dentro il nostro presente, dentro la ricorrente percezione della condizione di "crisi" cominciata nel 2007 con le sembianze di crisi immobiliare, in particolare del credito erogato dal sistema bancario a privati per accedere al titolo di proprietà delle abitazioni. Si verifica un cortocircuito tra termini generali che si costruiscono nella modernità e problemi del tempo presente, che con la propria urgenza e drammaticità sembrano richiamare misure d'intervento, e non nuove ideologie.

Il concetto di bisogno sembra difficilmente riportabile a una nuova funzione sociale portante, tantomeno a nuove forme di internazionalismo, o di universalismo, o di riconoscimento biologico. La dotazione minima non è di fatto approdata a un insieme di indicatori definitivo, varia geograficamente e culturalmente. Nessuno mette in discussione il diritto all'abitazione: esso risulta tuttavia difficile da definire, tanto da risultare fondamentalmente assente dalle carte costituzionali dei paesi con più antico diritto e giurisprudenza. Allo stesso tempo il disagio e l'esclusione abitativa si autoriproducono, cambiando forma e divenendo più aggressivi nei confronti delle misure istituzionali e sociali, ivi comprese le politiche abitative.

Da un lato, se l'intera popolazione mondiale attuale fosse dotata di standard minimi in termini di dotazione abitativa e di servizi igienici e tecnici collegati alle attese di un cittadino europeo odierno, l'attuale crisi ambientale si acuirebbe in modo drammatico. La realizzazione di abitazioni, anche condotta con metodi e tecniche sostenibili, risulterebbe definitivamente insostenibile. Dall'altro lato, il perdurare di urbanizzazioni e modalità abitative che non dovrebbero legalmente esistere, che però esistono (slums, bidonvilles, favelas,...) ospita l'esistenza di centinaia di milioni di persone, che portano all'estremo compimento la vita di prodotti di scarto, di recupero e di riciclo, ricombinandoli con involontaria virtù ambientale.

L'opinione pubblica occidentale e internazionale e i media sembrano aborrire gli eccessi di determinismo biopolitico del potere degli stati e degli organismi internazionali, capaci di imporre autoritativamente misure di abitazione che riguardino la popolazione. In modo simmetrico essi sembrano aborrire anche l'astensione dall'intervento, la consegna pura e semplice agli effetti del mercato come presenza e potenza completamente rinaturalizzata.

³ A testimonianza della faticosità del costruire quadri di relazione argomentati con cui misurare la latitudine delle ricerche sull'abitazione si può portare la ricognizione compiuta da Vitta (2008).

⁴ Cfr. ad es. NOMISMA, 2007; NOMISMA, 2010.

⁵ Sulla rilevanza del tema in anni recenti cfr. Kemeny, 1981;

⁶ Risulta interessante rileggere in questa chiave Olmsted, 1959.

⁷ Per una lettura sintetica delle relazioni tra rappresentanze e concetto di bisogno, vedi Heller, 1974.

Scompaiono gli orizzonti dell'universalismo, che aveva effigiato il sorgere della modernità, e anche le ipotesi architettoniche e urbanistiche che potevano annunciarne l'avvento. Rimane una riconduzione contestuale dei diritti degli individui, in cui le componenti sociali e morali paiono non poter intervenire, trattenute dagli intrattabili valori dei diritti umani.

3 | Il piano e l'offerta di abitazioni, l'insufficienza delle prassi neoliberiste

Tuttavia, constatando il perdurante carattere problematico dell'abitare, di cosa costituisce abitazione, di come si distribuisce e di quanto contribuisce al buon assetto antropico delle città e dei territori, un quadro analitico chiaro e una analisi portante degli elementi in gioco, e della loro trattabilità in termini tecnici, rigorosi, espliciti, costituisce la condizione prioritaria per un intervento efficace che finora è mancato.

Il tema dell'abitazione sociale, ovvero collocata entro una teoria della società, è in Italia fortemente collegato alla ricostruzione dopo la seconda guerra mondiale, in particolare ai due settenni dell'INA-Casa.⁸ La definizione della legge urbanistica generale del 1942, con la sua introduzione della centralità del piano regolatore generale, della sua obbligatorietà, della estensione delle previsioni urbanistiche alla totalità del territorio comunale, inseguendo una concezione spaziale continua e omogenea, si incrocia con la straordinaria vicenda del piano per le abitazioni promosso da Amintore Fanfani. Tale modo causa una sostanziale dilazione dell'entrata in vigore del nuovo dispositivo di legge urbanistica nazionale (l'approvazione del primo piano regolatore avverrà solo dopo più di dieci anni), pure espressione di una cultura urbanistica moderna e sostanzialmente unanime, a favore di una operatività immediata della produzione di abitazioni.

Storicamente, la produzione di abitazioni sociali nell'Italia democratica del secondo dopoguerra si pone contro il dispositivo di piano, a favore dell'incisività di una legislazione autonoma, in grado di organizzare con efficacia meccanismi di prelievo dalle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, soprattutto pubblici, di assicurarne il legame al lavoro e al luogo. Contestualmente l'abitazione si mostra come il principale bene offerto dal welfare italiano, con grande discontinuità rispetto agli anni venti e trenta (e quaranta). Tale offerta affianca quella prodotta dal settore privato e persegue la propria operatività in sostanziale estraneità alla pianificazione municipale, condotta attraverso la redazione di strumenti urbanistici generali.

L'eroico sforzo di riallineamento tra sperimentazione residenziale e città condotto tra il 1962 e il 1974 (Paone, 2009) immaginando un ancor più grande coinvolgimento dello stato e della sfera pubblica va a sbattere contro la prima crisi energetica globale, il dubbio della perdita della prospettiva infinita per la direzione dello sviluppo (e dunque per l'urbanizzazione), il conseguente arresto della produzione, a lungo coperto dalla crescente finanziarizzazione dell'economia.

L'impiego del concetto di bisogno, e la costruzione del piano municipale su una stima dei fabbisogni abitativi, basamento per ipotesi di corretto dimensionamento delle ipotesi del piano (e soprattutto delle quantità edificatorie previste e ammesse) diviene drammaticamente muta, a partire dalla linea di frattura della storia europea contemporanea espressa dalla metà degli anni settanta.

Le pratiche speculative cominciano a mostrarsi nelle proprie conseguenze dissipative, anche per le economie turistiche, mentre le ondate neoliberiste spostano progressivamente l'attenzione collettiva, dei media e degli amministratori, dalla domanda di abitazioni alla offerta di abitazioni.

Se si guardano da vicino le cronache urbanistiche italiane degli ultimi venti anni, la peculiarità italiana costituita dall'enfasi prevalente sul piano regolatore a scala comunale risulta confermata dalla centralità rivestita da due documenti, il piano regolatore generale di Torino, approvato nel 1995, e quello di Roma, approvato nel 2008. In entrambi il contenimento delle previsioni insediative non si appoggia a una stima dei fabbisogni, né ad ipotesi di espansione, e neppure ad una possibilità di previsione della domanda generata dai flussi migratori. L'azione di limitazione delle quantità non può più essere argomentata sulla base di un autocontenimento virtuoso esercitato dalle scelte delle rappresentanze politiche, e l'introduzione di eterotopie abitative sembra legato a un processo progettuale di rinforzamento della strutturazione interna alle aree già irreversibilmente urbanizzate, che pare irrealistico porre in discussione. Allo stesso tempo si riconosce la polifonicità della costruzione della città, per cui quantità e forme delle nuove realizzazioni residenziali vengono progressivamente determinate attraverso una pluralità di operazioni di trasformazione la cui contabilità sfugge al piano iniziale, e viene sancita attraverso il ricorso all'intera gamma degli strumenti normativi e finanziari utilizzabili, ordinari e straordinari, in sede nazionale

⁸ Da guardare soprattutto attraverso i cambiamenti dei giudizi nel tempo, contenuti in: Beretta Anguisola, 1963; Di Biagi, a cura di, 2001; Poretti, a cura di, 2002.

ed europea. Allo stesso tempo, risulta impossibile adottare i fenomeni in corso come un'innovazione irreversibile di cui non resterebbe che accettare l'ineluttabilità, come molti piani a partire dall'inaugurale plan Cerdà di Barcellona hanno fatto, dando forma a ciò che la maggioranza dei tecnici e degli amministratori avrebbe semplicemente voluto negare, o contrastare. Mancano però, pensando ai piani di Torino e Roma, e soprattutto a come sono cambiate le due città negli ultimi venti anni, luoghi estesi in cui il nuovo abitare e le nuove abitazioni, se esistono, abbiano potuto sperimentare nuove ipotesi in riconoscibili parti di città, come sembrano aver fatto le epoche precedenti, e persino i decenni del secondo dopoguerra del Novecento.

Riferimenti bibliografici

- Beretta Anguisola L. (1963), *I 14 anni del piano INA-Casa*, Staderini, Roma.
- Bianchetti C. (2011), *Il Novecento è davvero finito*, Donzelli, Roma.
- Bronzini M. (2014), *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Carocci editore, Roma.
- Cagnardi A. (1995), *Un nuovo senso del piano. Piani regolatori Gregotti Associati*, Etas Libri, Milano
- Comune di Roma (1999), *Verso il nuovo piano regolatore. Roma, radiografia di una metropoli. Domanda abitativa, processi insediativi e mercato immobiliare*, Comune di Roma.
- Di Biagi P. (2001), *La grande ricostruzione. Il piano INA-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, Donzelli, Roma.
- Einaudi L. (1920), *Il problema delle abitazioni*, Fratelli Treves, Milano.
- Heller A. (1974), *Bedeutung und Funktion des Begriffs Bedürfnis im Denken von Karl Marx*, trad. it. (1977) *La teoria dei bisogni in Marx*, introduzione di P.A. Rovatti, Feltrinelli, Milano.
- Kemeny J. (1981), *Housing and Social Theory*, Routledge and Kegan Paul, London.
- Lanzani A., Pasqui G. (2011), *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*, Angeli, Milano.
- Marcelloni M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*, Laterza, Roma-Bari.
- Moccia F.D. (a cura di, 2011), *Abitare la città ecologica*, CLEAN, Napoli.
- NOMISMA (a cura di, 2007), *Rapporto. La condizione abitativa in Italia: fattori di disagio e strategie di intervento*, Agra Editrice, Roma.
- NOMISMA (a cura di, 2010), *Secondo rapporto "La condizione abitativa". Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa*, Agra Editrice, Roma.
- Olmsted M. S. (1959), *The Small Group*, Random House, New York, trad. it. (1963) *I gruppi sociali elementari*, Il Mulino, Bologna.
- Paone, F., *Controcanti. Architettura e città in Italia 1962-1974*, Marsilio, Venezia.
- Poretti S. (2002), *L'INA-Casa. Il cantiere e la ricostruzione*, Dipartimento di Ingegneria Civile, Università di Tor Vergata, Roma.
- Spaziante A. (a cura di, 2008), *Torino. Tredici anni di attuazione del PRG*, Atti e rassegna tecnica degli ingegneri e degli architetti di Torino, LXII, 1-2, marzo-aprile (numero monografico).
- Teyssot G. (2013), *A Topology of Everyday Constellations*. The MIT Press, Cambridge (MA) and London.
- Vitta M. (2008), *Dell'abitare. Corpi spazi oggetti immagini*, Einaudi, Torino.

Sitografia

- ISTAT (2011), *Censimento della popolazione e delle abitazioni*:
<http://www.istat.it/it/censimento-popolazione/popolazione-2011>
- Comune di Roma, *Piano Regolatore Generale*:
<http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg.html>
- Comune di Torino, *Piano Regolatore Generale*:
<http://www.comune.torino.it/geoportale/prg/cms/>

Condizione abitativa e fabbisogno di housing sociale. Un'analisi locale

Manuel Reverberi

Università di Modena e Reggio Emilia
Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche
Email: reverberi.manuel@gmail.com

Silvia Sitton

Università di Modena e Reggio Emilia
Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche
Email: sittons@gmail.com

Abstract

Il paper, utilizzando la banca dati IcesMo sulle condizioni economiche e sociali delle famiglie della provincia di Modena, fornisce un quadro aggiornato e approfondito della condizione abitativa delle famiglie modenesi e di come questa è evoluta a seguito della crisi economica. Il focus di analisi sono le famiglie in locazione, in quanto sono quelle che sperimentano il maggior disagio abitativo, inteso in senso economico come incidenza del costo dell'affitto sul reddito familiare. Sulla base dell'analisi della sostenibilità economica dell'affitto, viene proposta una stima del fabbisogno di housing sociale del territorio, per verificare quante famiglie uscirebbero dalla condizione di disagio a fronte di un affitto calmierato.

Il lavoro si conclude con la presentazione di tre casi studio che mostrano come le politiche per la casa possono evolvere trasformandosi in politiche per l'abitare, capaci di approcciare in maniera integrata disagio economico, dimensionale e socio-relazionale.

Parole chiave: housing, community, economics.

Introduzione

Il paper raccoglie dati ed elaborazioni utili a delineare la situazione abitativa in provincia di Modena, analizzando in particolare come sono cambiate le condizioni economiche e sociali delle famiglie modenesi nel decennio 2002-2011 in relazione alla loro condizione abitativa.

Anche se gli studiosi di housing si dedicano soprattutto a ricerche di dimensione nazionale, analizzare la condizione abitativa a livello locale è molto utile in particolare se si vuole ragionare su quali politiche pubbliche sia più opportuno attivare, questo dipende da varie ragioni: innanzitutto dal fatto che gli squilibri sono molto diversi da un territorio all'altro e necessitano quindi di soluzioni differenziate, in seconda battuta perché il mercato delle abitazioni ha carattere locale, ed infine perché, per la realizzazione di politiche di housing, sono sempre più importanti gli attori locali (Plebani, 2006).

Il documento presenta le prime elaborazioni riguardanti l'evoluzione delle condizioni abitative delle famiglie modenesi effettuate su dati raccolti con l'indagine IcesMo sulle condizioni economiche e sociali

delle famiglie della provincia di Modena¹, realizzata dal Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche negli anni 2002, 2006 e 2011. Quando significativo viene effettuato un confronto con la situazione nazionale, utilizzando in questo caso i dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca di Italia².

Oltre a fornire un quadro aggiornato e approfondito delle condizioni abitative delle famiglie modenesi, concentrandosi in particolare tra chi vive in affitto, viene anche presentata una prima stima del fabbisogno di housing sociale del territorio, per verificare quante famiglie uscirebbero dalla condizione di disagio a fronte di un canone ribassato del 30% rispetto al canone medio di mercato.

La condizione abitativa delle famiglie modenesi: chi sono e quante sono le famiglie in disagio abitativo

Le principali caratteristiche delle famiglie in affitto e in proprietà

In provincia di Modena il 67,6% delle circa 300mila famiglie abita in una casa di proprietà, mentre sono il 20% quelle che vivono in affitto. Il dato è in linea con quanto accade in Italia, che con il 67,2% di proprietari è uno dei paesi europei dove la proprietà è più diffusa e dove si registra una più bassa offerta di alloggi a canone sociale. Il trend di diffusione dell'abitazione di proprietà prese il via già a partire dagli anni Sessanta anche se nell'ultimo decennio in provincia di Modena, e più in generale in tutto il Nord-Est, si è assistito ad un'inversione di tendenza vedendo per la prima volta dopo decenni un aumento della percentuale di famiglie in affitto³, in particolare tra le famiglie giovani.

Tabella I | Famiglie per titolo di godimento dell'abitazione e classe di età del capofamiglia 2012. Fonte: Elaborazione su dati IcesMo3 e Banca d'Italia 2012.

		Classe di età del capofamiglia				Totale
		19-34	35-49	50-64	65+	
	%					
Affitto	MO	48,3	27,6	14,7	10,9	20,1
	IT	42,0	27,3	17,5	14,8	21,8
Proprietà	MO	39,7	58,1	72,5	78,8	67,6
	IT	40,1	59,1	73,9	76,2	67,2
Altro ⁴	MO	12,0	14,3	12,8	10,3	12,3
	IT	17,9	13,6	8,6	9,0	11,1

Dividendo i nuclei familiari in quattro categorie in base all'età del capofamiglia (*Tabella I*), possiamo riscontrare che circa il 48% delle famiglie modenesi, con capofamiglia di età compresa tra i 19 e i 34 anni, risiedono in affitto, dato questo più o meno in linea con la media riscontrata nel resto del Nord (51,5%), ma sensibilmente superiore al dato nazionale; si evince inoltre che la quota di famiglie in affitto diminuisce in modo progressivo all'aumentare dell'età del capofamiglia, parallelamente alla stabilizzazione lavorativa ed economica; inoltre tale fenomeno è molto più visibile tra le famiglie modenesi che nel resto d'Italia e, stando ai dati IcesMo, si è notevolmente accentuato rispetto al 2002, anno in cui nella provincia di Modena solamente il 38% dei nuclei con un capofamiglia giovane – di età compresa tra i 19 e i 34 anni – risiedevano in affitto.

¹ Per maggiori informazioni su metodologia e pubblicazioni relative all'indagine IcesMo si veda il sito del Capp dell'Università di Modena e Reggio Emilia: www.capp.unimore.it/strumenti/ICESMO.html

² Dati e pubblicazioni relativi all'indagine sui bilanci delle famiglie della Banca di Italia sono disponibili sul sito internet: www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/indagini-famiglie-imprese/bilanci-famiglie/index.html

³ Si veda Banca d'Italia 2014.

⁴ La categoria "Altro" comprende usufrutto, uso gratuito e riscatto. Gli autori hanno svolto un'analisi anche su come sono evoluti nell'ultimo decennio i profili familiari che maggiormente ricorrono a queste modalità di occupazione dell'abitazione.

Tabella II | Famiglie per titolo di godimento dell'abitazione e tipologia familiare 2012. Fonte: Elaborazione su dati IcesMo3 e Banca d'Italia 2012.

	%	Single		Coppia figli		senza Coppia con figli			Mono genitore
		65-	65+	65-	65+	1	2	3 o più	
Affitto	MO	28,3	16,1	23,8	7,2	14,1	18,4	27,6	26,4
	IT	39,4	17,0	25,9	10,0	16,3	18,3	26,3	24,5
Proprietà	MO	51,5	68,4	68,0	84,8	77,3	70,8	56,9	67,1
	IT	45,8	70,0	62,1	83,7	73,7	69,8	60,6	65,1
Altro	MO	20,2	15,5	8,2	8,1	8,6	10,8	15,5	6,5
	IT	14,8	13,0	12,0	6,3	10,0	12,0	13,1	10,4

La *Tabella II* ci mostra il titolo di godimento dell'abitazione delle famiglie modenesi e dell'insieme delle famiglie italiane in base alla tipologia familiare⁵. I dati evidenziano che a vivere in affitto nel territorio modenese sono principalmente le famiglie monogenitoriali (26,4%), quelle numerose (27,6%), nonché le famiglie unipersonali di più recente costituzione (28,3%). Rispetto al 2002 è da segnalare un forte aumento del peso dell'affitto tra le famiglie monogenitoriali (+83,3%) e tra quelle numerose (+37,3%).

Tabella III | Titolo di godimento dell'abitazione per cittadinanza 2012. Fonte: Elaborazione su dati IcesMo3 e Banca d'Italia 2012.

	%	Cittadinanza		
		Italiana	Straniera	Totale
Affitto	MO	14,1	64,7	20,1
	IT	17,8	73,6	21,8
Proprietà	MO	75,1	12,0	67,6
	IT	71,2	14,4	67,2
Altro	MO	10,8	23,3	12,3
	IT	11,0	12,0	11,0

Dalla *Tabella III* si nota che la cittadinanza del capofamiglia è forse la variabile maggiormente discriminante per quanto concerne il titolo di godimento dell'abitazione; difatti se tra le famiglie italiane l'abitazione in proprietà è largamente dominante (75,1%), tra le famiglie straniere a dominare è l'affitto (64,7%), questo sia a Modena, dove gli stranieri sono il 12% che a livello nazionale dove la percentuale di stranieri è circa il 7% della popolazione totale.

Tabella IV | Superficie abitazione e numero medio di componenti per titolo di godimento dell'abitazione. Provincia di Modena e Italia 2012. Fonte: Elaborazione su dati Icesmo3 e Banca d'Italia 2012.

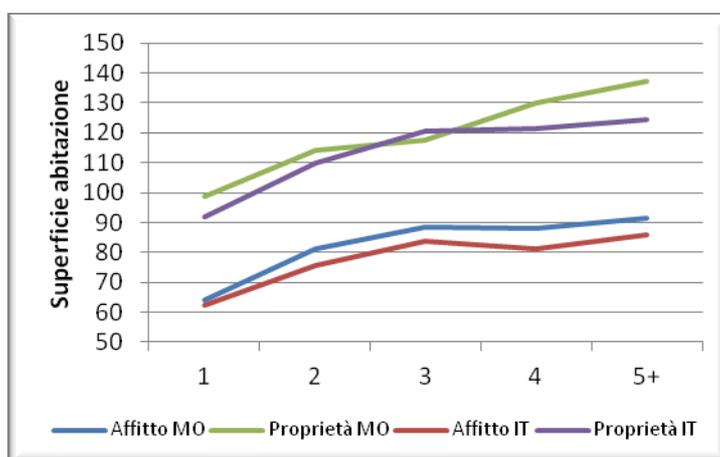
		Superficie % abitazione
Affitto	MO	77,8
	IT	74,0
Proprietà	MO	114,0
	IT	110,7
Totale	MO	106,0
	IT	100,6

⁵ La tipologia familiare utilizzata è analoga a quella utilizzata dall'Istat.

Confrontando la superficie media dell'alloggio in provincia di Modena e nel resto d'Italia (*Tabella IV*) a parità di numero di componenti – 2,4 unità in media – non persiste alcuna differenza significativa per quanto concerne la dimensione dell'alloggio, mentre se differenziamo tra chi è in affitto rispetto a chi è in proprietà si osserva una grande differenza di spazio abitativo a disposizione tra queste due categorie, divario che peraltro non è giustificato dalla differente numerosità del nucleo familiare il quale sia nella provincia emiliana che nel resto della Penisola è pressoché identico tra coloro che sono in affitto e quelli che risiedono in proprietà. In particolare, concentrandoci su Modena, possiamo notare che a fronte di una superficie media delle abitazioni pari a 106mq, coloro che sono in affitto risiedono mediamente in abitazioni di soli 77mq a fronte dei ben 114 dei quali dispongono le famiglie in proprietà, differenza che ci mostra come siano proprio le famiglie in locazione a subire, nella maggior parte dei casi, fenomeni legati al sovraffollamento.

La situazione di sovraffollamento delle famiglie in affitto si accentua in misura esponenziale al crescere della dimensione familiare, come evidenziato nel *Grafico I*, in cui si nota che mentre le famiglie modenesi di due componenti dispongono ancora di un discreto spazio abitativo – 81,1 mq –, osservando il dato per i nuclei con cinque o più componenti la situazione appare alquanto allarmante dato che la superficie abitativa a disposizione è aumentata mediamente di soli 10 mq.

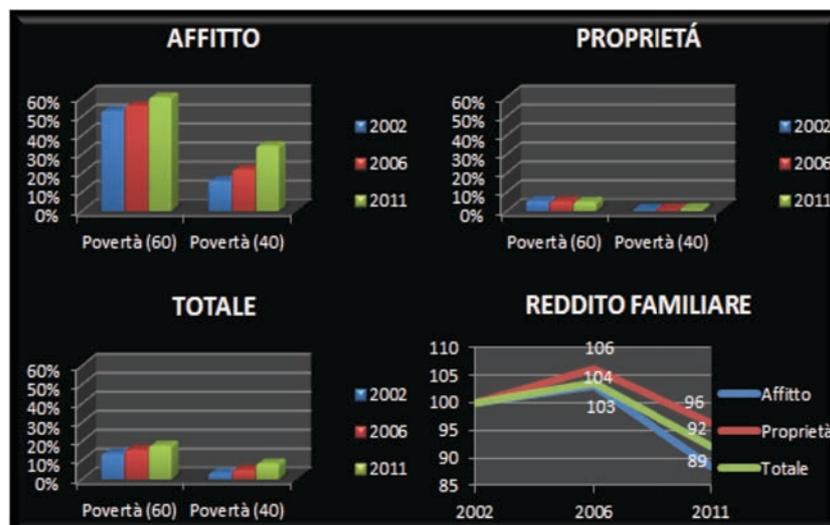
Grafico 1 | Superficie dell'abitazione per titolo di godimento e numero di componenti familiari. Provincia di Modena e Italia 2012. Fonte: Elaborazione su dati Icesmo3 e Banca d'Italia 2012.



I problemi di sovraffollamento di cui abbiamo visto soffrono principalmente le famiglie in locazione, e tra queste ancora di più quelle numerose, sono senza dubbio causati dalle difficoltà che queste effettivamente avrebbero nel sostenere i costi di abitazioni più ampie ma, dall'altra parte sono con ogni probabilità dovuti ad un'offerta di alloggi in affitto piuttosto standard che privilegia unità abitative di dimensioni modeste e con una distribuzione degli spazi poco adattabile in senso evolutivo alle esigenze talvolta mutabili dei nuclei familiari.

Redditi, disuguaglianza e povertà

Grafico 2 | Redditi, povertà e disuguaglianza in provincia di Modena per titolo di godimento dell'abitazione. Fonte: Elaborazione su dati IcesMo1, 2 e 3.



Per capire dove si concentra il disagio abitativo vengono analizzate condizione economica, diffusione della povertà e disuguaglianza tra le famiglie modenesi nel periodo 2002-2011. Iniziando con le variabili reddituali⁶, fatto 100 il reddito disponibile del 2002 si nota che sebbene tra il 2002 e il 2006 i redditi delle famiglie in locazione siano cresciuti anche in termini reali, l'incremento medio di questi è stato comunque inferiore all'incremento medio dei redditi, ed in particolare a quello delle famiglie in proprietà.

Tabella V | Redditi, povertà e disuguaglianza in provincia di Modena per titolo di godimento dell'abitazione. Fonte: Nostra elaborazione su dati IcesMo.

		2002	2006	2011
Affitto	Gini	0,287	0,295	0,341
	Povertà (60)	53%	56%	60%
	Povertà (40)	16%	22%	34%
	Reddito fam. Eq	€ 16.850	€ 17.298	€ 14.825
	Reddito familiare	€ 25.464	€ 26.203	€ 22.558
Proprietà	Gini	0,227	0,249	0,248
	Povertà (60)	5,3%	5,2%	4,9%
	Povertà (40)	0,6%	0,9%	1,1%
	Reddito fam. Eq	€ 27.922	€ 30.459	€ 28.358
	Reddito familiare	€ 47.715	€ 50.692	€ 45.954
Totale	Gini	0,255	0,282	0,294
	Povertà (60)	13,6%	15,6%	17,8%
	Povertà (40)	3,3%	5,0%	8,4%
	Reddito fam. Eq	€ 25.742	€ 27.398	€ 24.886
	Reddito familiare	€ 42.959	€ 44.501	€ 39.607

⁶ I valori reddituali degli anni 2002 e 2006 riportati di seguito sono tutti espressi ai prezzi del 2011 ricorrendo al deflatore dei consumi delle famiglie di contabilità nazionale.

Considerando il periodo attraversato dalla crisi economica (2006-2011), è possibile notare una caduta generalizzata del reddito familiare (-11%), tuttavia tale contrazione è stata meno pesante della media per le famiglie in proprietà (-9,4%) e decisamente più forte per quelle in locazione (-13,9%), che già nel 2006 disponevano di redditi significativamente inferiori a quelli delle famiglie proprietarie (26.200 euro contro 50.690 euro). A ciò si aggiunge che nel decennio 2002-2011 le differenze tra le famiglie in affitto e quelle in proprietà si sono ulteriormente ampliate: infatti, mentre nel 2002 i redditi delle famiglie in locazione erano inferiori del 46,6% rispetto a quelli in proprietà, a distanza di dieci anni, tale differenza è salita al 50%.

Nello stesso periodo anche l'indice di diffusione della povertà⁷ al 60% è aumentato, arrivando nel 2011 al 17,8%. Tale aumento è dovuto sostanzialmente al peggioramento delle condizioni economiche di chi vive in affitto, che è povero nel 60% dei casi, a fronte di un 53% di dieci anni prima⁸.

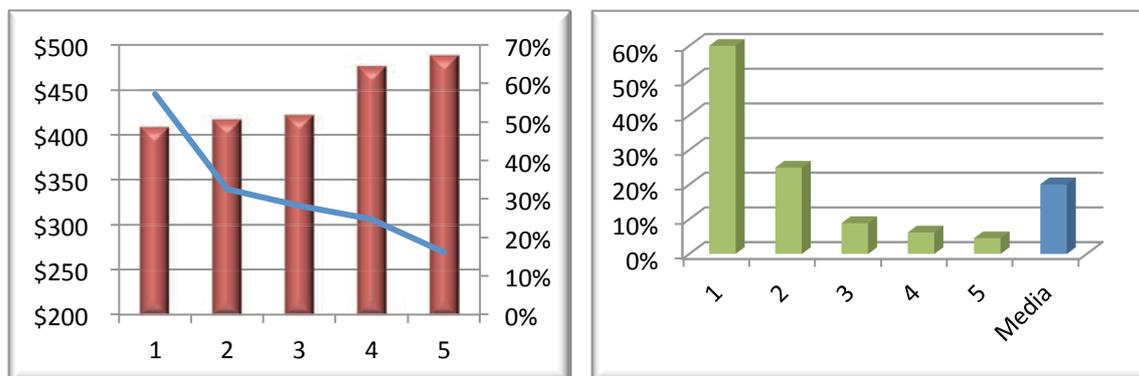
Utilizzando una linea di povertà più severa – 40% della mediana del reddito equivalente – la povertà più grave, seppur minore rispetto all'altra, è aumentata sensibilmente, passando per chi vive in affitto dal 16% nel 2002 all'34% nel 2011, con un aumento particolarmente accentuato nell'ultimo periodo (+12 punti percentuali)⁹, tanto che nel 2011 l'83,6% degli individui sotto quella che possiamo definire "soglia di povertà grave", risultavano essere in affitto.

Visto che nel decennio di analisi gli indicatori di povertà per gli individui che risiedono in un'abitazione in proprietà sono praticamente stabili, si può concludere che il contributo all'aumento della povertà è dovuto sostanzialmente a coloro che vivono in affitto. Per questi è inoltre aumentata anche l'intensità di povertà¹⁰, passata dal 28,4% del 2002 ad oltre il 40% nel 2011.

Il grave disagio delle famiglie in affitto

Grafico 3 | Quota di famiglie in affitto per quintili di reddito familiare equivalente. Provincia di Modena 2011. Nota: I quintili sono costruiti su tutte le famiglie, non solo su quelle in affitto.

Grafico 4 | Canone d'affitto (barre rosse) e incidenza canone (linea blu) per quintili di reddito familiare equivalente. Provincia di Modena 2011. Nota I quintili sono costruiti solo sulle famiglie in affitto.



Per approfondire l'entità del disagio abitativo, limitiamo l'analisi alle sole famiglie che vivono in affitto. Il *Grafico 3* mostra che la maggior parte di queste si concentra nei primi due quintili¹¹: nel primo la quota di affitto raggiunge addirittura il 60%, nel secondo il 25%, mentre tra le famiglie in affitto più ricche, tale percentuale scende ad un valore sensibilmente inferiore alla media provinciale (20,8%). Ciò dà luogo a un dualismo, che si concretizza in un'alta concentrazione di individui in affitto tra le fasce economicamente

⁷ Il concetto di povertà utilizzato nelle analisi di seguito proposte è un concetto di povertà relativa: seguendo il criterio adottato dall'Eurostat si considera povero un individuo se il reddito disponibile equivalente della famiglia a cui appartiene è inferiore al 60% oppure al 40% della mediana del reddito disponibile equivalente, calcolata sulla distribuzione degli individui. Nel paper vengono considerati due indicatori di povertà, da qui in avanti indicati come povertà al 60% e povertà al 40%, che cattura le forme più gravi di povertà, ed il cui confronto dà un'idea dell'intensità della povertà.

⁸ La povertà tra chi vive in un'abitazione di proprietà è invece molto bassa e stazionaria nel decennio considerato.

⁹ Nel complesso la povertà più grave, nel decennio, considerato passa dal 3,3% all'8,4%, un aumento importante ma tuttavia molto più contenuto rispetto a quello registrato per chi vive in affitto.

¹⁰ L'intensità di povertà misura di quanto in percentuale è inferiore alla linea di povertà il reddito dei poveri. L'indice presentato in questa sede è calcolato su una linea di povertà posta al 60% della mediana del reddito equivalente di tutte le famiglie modenesi.

¹¹ La popolazione è stata divisa in cinque gruppi, denominati appunto quintili, in base al loro reddito equivalente: nel primo ci saranno quindi il 20% di famiglie con reddito equivalente più basso, mentre nell'ultimo il 20% di famiglie con reddito equivalente più alto.

più disagiate della popolazione ed in un forte orientamento alla proprietà nella parte alta della distribuzione dei redditi¹².

Che l'affitto per i poveri sia un problema grave lo si vede chiaramente dal *Grafico 4* che mostra il canone mediamente corrisposto dalle famiglie in locazione, previo il loro ordinamento per quintili di reddito equivalente familiare, nonché l'incidenza di tale canone sul reddito disponibile familiare. Valori critici di incidenza del canone sul reddito si registrano nei primi due quintili, mentre negli ultimi tre – in particolare nell'ultimo – la diminuzione dell'incidenza è dovuta al fatto che l'incremento del reddito medio è nettamente superiore all'incremento del canone di locazione, il quale, anche tra il 20% di famiglie con il reddito equivalente più elevato, non supera mai mediamente i 500 euro mensili.

Nel 2011 le circa 60.000 famiglie modenesi tenute a corrispondere un canone di locazione spendevano mediamente per questo circa il 31% del proprio reddito, valore piuttosto elevato se consideriamo che comunemente in letteratura un'incidenza dell'affitto sul reddito che supera il 30% rappresenta un campanello d'allarme per la presenza di possibili fenomeni di disagio abitativo. Riprendendo quanto illustrato nel *Grafico 4* relativamente all'incidenza del canone di locazione sul reddito familiare notiamo che quel valore medio già di per sé piuttosto elevato (31%), si diversifica in modo sostanziale se dividiamo le sole famiglie in affitto per quintili di reddito equivalente. Così facendo, possiamo notare che, mentre per il 20% di famiglie più povere l'incidenza è di poco inferiore al 60%, per il quintile di famiglie più ricche si ferma al 16,2%.

Dal *Grafico 4* si nota ancora che, mentre i canoni di affitto sono poco differenziati tra ricchi e poveri (oscillano dai 409 pagati mensilmente dalle famiglie del primo quintile ai 489 del ultimo), la forbice tra i redditi delle due categorie è amplissima, cosa che dà luogo ad un'incidenza del canone sul reddito familiare molto elevata per i primi quintili.

Nel 2002 l'incidenza del canone d'affitto sul reddito era inferiore di circa tre punti percentuali (28%), dato che evidenzia come la situazione si sia leggermente aggravata nel tempo, in particolare per le famiglie più povere: nel 2002 infatti il 20% più povero di famiglie in affitto spendeva mediamente per il canone di locazione il 47,9% del proprio reddito, valore decisamente più basso del 57,2% che si osserva appena un decennio più tardi.

Il fabbisogno potenziale di housing sociale

Assumendo che il fabbisogno potenziale di housing sociale dipenda sia dai valori di mercato dei canoni di locazione (*Tabella VI*) che dalla percentuale di famiglie in condizione di disagio abitativo, può essere interessante provare a stimare la domanda potenziale di alloggi a canone calmierato e verificare quanto inciderebbe sulle famiglie in disagio abitativo investire in una politica di questo tipo.

Tabella VI | Valori medi dei canoni di locazione e del reddito familiare nel 2011. Fonte: Elaborazioni su dati IcesMo3 e Banca d'Italia 2011.

	Canone di locazione (€/mese)	Reddito equivalente (€/anno)
Comune di Modena	€ 473	€ 21.966
Resto provincia	€ 423	€ 22.922
Provincia di Modena	€ 442	€ 22.558
Emilia Romagna	€ 393	€ 21.350
Nord-Est Italia	€ 382	€ 20.295
Italia	€ 343	€ 17.824

Per quanto riguarda le famiglie in disagio abitativo, nella stima del fabbisogno potenziale di housing sociale consideriamo solo il disagio economico, intendendo in disagio economico quelle famiglie per le quali l'affitto incide per più del 30% sul reddito familiare disponibile.

¹² Un'idea di tale fenomeno è esplicitata in maniera molto eloquente dall'elaborazione dei dati Banca d'Italia contenute in D'Alessio e Gambacorta, (2007), dove gli autori, dopo aver diviso le famiglie italiane per quintili di reddito osservano che, mentre nel 1977, fatta eccezione per il quintile più ricco delle famiglie, in tutti gli altri l'affitto si attestava tra il 40 e il 48%, circa tre decenni più tardi, nel 2004, la situazione appariva profondamente mutata con una percentuale di famiglie in affitto che nel quintile più povero della popolazione era stabile attorno al 40%, mentre si era accentuata la correlazione negativa tra percentuale di famiglie in affitto e reddito, a tal punto che solo il 7,1% delle famiglie più ricche risultava essere in affitto.

In provincia di Modena queste sono oltre 23mila, che tradotto in valori percentuali significa che il 44% delle famiglie spende per l'affitto più del 30% del proprio reddito¹³. E il disagio a Modena città è ancora più marcato, con un 53% delle famiglie in difficoltà a pagare l'affitto¹⁴.

Nella stima del fabbisogno definiamo housing sociale l'offerta di alloggi in affitto di medio lungo periodo a canone calmierato, intendendo per canone calmierato un affitto inferiore del 30% rispetto ai prezzi di mercato.

Il target che consideriamo è dato da tutte le famiglie che a condizioni di mercato sono in condizioni di disagio abitativo mentre proponendo un canone calmierato uscirebbero dal disagio: si tratta in provincia di Modena di quasi 12mila famiglie (pari a un quinto di tutte le famiglie in affitto) che oggi, pur essendo in condizioni di disagio abitativo, non trovano un'offerta abitativa per loro sostenibile e che potrebbero quindi beneficiare di una politica di housing sociale. Nel 62% dei casi sono famiglie italiane, in particolare unipersonali e famiglie numerose, per il 51,8% residenti a Modena già prima del 2002 e nella metà dei casi di estrazione operaia¹⁵.

Tabella VII | La domanda potenziale di housing sociale per il comune e la provincia di Modena: il libero mercato. Fonte: Nostre elaborazioni su dati IcesMO3

	Comune di Modena	Resto della provincia	Provincia di Modena
Famiglie in affitto	23.034	37.524	60.558
Famiglie in affitto	26,4%	17,5%	20,1%
Famiglie in ERP	3.314	4.044	7.358
Famiglie in ERP	3,8%	1,9%	2,5%
Famiglie in affitto escluso ERP	19.720	33.480	53.200
Famiglie in affitto escluso ERP	22,6%	15,6%	17,6%
Canone medio libero mercato (€/mese)	€ 520	€ 451	€ 476
Canone medio ERP (€/mese)	€ 190	€ 185	€ 188
Reddito soglia libero mercato (*)	€ 20.803	€ 18.040	€ 19.040
n. famiglie sottosoglia (**)	10.498	12.966	23464
% famiglie sottosoglia (**)	53,2%	38,7%	44,1%
Reddito medio famiglie sottosoglia (**)	€ 15.068	€ 12.846	€ 13.846

Tabella VIII | La domanda potenziale di housing sociale per il comune e la provincia di Modena: l'housing sociale. Fonte: Nostre elaborazioni su dati IcesMo3.

	Comune di Modena	Resto della provincia	Provincia di Modena
Canone medio abitazione HS (€/mese) (***)	€ 364	€ 316	€ 333
Reddito soglia HS (*)	€ 14.562	€ 12.628	€ 13.328
n. famiglie sottosoglia (**) anche con canone calmierato	5.232	6.423	11.655

¹³ In alternativa si potrebbe dire che il 44% delle famiglie modenesi ha un reddito inferiore a 19.040 euro annui.

¹⁴ Tale differenza è data, oltre alle ragioni sovraesposte, anche dal fatto che l'incidenza delle famiglie in affitto sul totale in città è superiore di oltre 6 punti percentuali rispetto al livello provinciale: le famiglie in affitto nel comune di Modena sono il 27,6% rispetto ad una media provinciale del 20,8%.

¹⁵ Tra le famiglie che rimangono in disagio anche con un canone calmierato il 52% sono famiglie extracomunitarie, nel 37% dei casi di recente formazione, ossia che sono arrivate a Modena o comunque si sono costituite dopo il 2006.

% famiglie sottosoglia anche con canone calmierato	26,5%	19,2%	21,9%
target famiglie HS	5.266	6.543	11.809
% su famiglie in affitto	26,7%	19,5%	22,2%
% famiglie che escono dal disagio applicando un affitto a canone calmierato	50,2%	50,5%	50,3%

Note:

(*) Soglia di reddito affinché il canone di locazione sostenuto dalle famiglie rappresenti al massimo il 30% del loro reddito netto disponibile.

(**) Le famiglie sottosoglia sono famiglie in affitto (escluso ERP) in disagio abitativo, ossia quelle per le quali il canone di locazione incide per più del 30% sul loro reddito netto disponibile.

(***) Canone ridotto del 30% rispetto al canone di mercato.

La situazione è particolarmente accentuata nella città capoluogo (Baldini, Federici e Poggio, 2008) dove sono concentrate il 44,6% delle famiglie target (vedi grafico). Qui una politica di housing sociale, il cui costo è stato stimato in 10 milioni e mezzo di euro all'anno, potrebbe togliere dal disagio abitativo oltre la metà (51,2%) delle famiglie oggi in difficoltà a sostenere i costi legati all'affitto, con un contributo medio a famiglia di 1.872 euro annui¹⁶.

Nuovi modelli abitativi: tre esempi di politiche integrate per l'abitare

Senza nessuna pretesa di costruire una proposta organica per la realizzazione di politiche abitative da attuarsi a livello locale, si propongono alcune riflessioni di policy, a partire dall'illustrazione di tre esperienze concrete, con l'intento di fornire possibili stimoli utili a strutturare sperimentazioni di politiche territoriali per l'abitare.

A questo proposito, nonostante in letteratura (Palvarini, 2006) ci si riferisca per lo più alla dimensione economica del disagio, misurata dall'incidenza dell'affitto sul reddito, le riflessioni che seguono sono costruite sull'idea che il disagio abitativo non possa essere concepito unicamente in base a parametri di natura economica o dimensionale (politiche per la casa) ma che sia influenzato anche da componenti di natura socio-relazionale (politiche per l'abitare) e che quindi gli interventi per ridurlo, per essere efficaci, debbano tenere conto di tutte queste dimensioni, rimettendo al centro della progettazione gli abitanti e le loro esigenze, all'interno di una strategia di "politiche per l'abitare".

Per esemplificare la tendenza in atto a proporre nuovi modelli abitativi con cui costruire non solo case ma soprattutto abitabilità, vengono di seguito sinteticamente presentati tre casi studio riferiti a tre progetti per l'abitare realizzati recentemente a Milano che, sebbene siano nati e si siano sviluppati in modo molto diverso l'uno dall'altro, sono accomunati da un approccio sperimentale volto a integrare la dimensione edilizia con il fronte delle politiche sociali e di quelle urbanistiche, puntando sul coinvolgimento degli abitanti e sulla progettazione di spazi e servizi integrativi all'abitare.

Zoia Abitare Popolare

Tabella IX | Dati di sintesi del progetto Zoia Abitare Popolare. Fonte: Nostre elaborazioni su dati progetto.

Anno di inaugurazione	2014
Anno di avvio progetto	2008
Promotore	Cooperative di abitanti (Solidarnosc e Degradi)
Tipologia di intervento	Privato in convenzione con il Comune di Milano che ha concesso l'area in diritto di superficie
Finanziamenti	Concessione area pubblica a prezzo agevolato + 900.000 euro finanziamento regionale per affitto sociale
Costo area per la vendita	350 euro/mq slp
Valore di cessione	2.200 euro/mq slp

¹⁶ Ragionando su tutta la provincia il costo di una politica di housing sociale più o meno raddoppierebbe e le famiglie che uscirebbero dal disagio diventerebbero il 49%.

Costo area per l'affitto	1 euro
Canone di locazione per affitto convenzionato	70 euro/mq annuo
Canone di locazione per affitto sociale	10 euro/mq annuo
Numero di alloggi	91
di cui in vendita convenzionata	47
in affitto a canone convenzionato	30
in affitto a canone sociale (ERP)	14
Classe energetica	A
Spazi comuni	Sala condominiale, lavanderia, corte interna
Spazi aperti al quartiere	Corte interna, casa dell'acqua, officine creative, piazza

Zoia Abitare Popolare è un intervento inaugurato nel 2014 da due cooperative di abitanti¹⁷ nel quartiere residenziale di Quarto Cagnino, nella periferia ovest di Milano.

Nasce nel contesto del Bando delle 8 aree, promosso nel 2008 dal Comune di Milano per favorire la realizzazione di progetti di social housing. Principale obiettivo del bando era costruire mix sociale attraverso la costruzione di alloggi da destinare all'affitto, la cui fattibilità economica veniva assicurata dalla concessione delle aree a un prezzo molto basso (per la parte destinata all'affitto veniva richiesto il prezzo simbolico di 1 euro), oltre a un contributo regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica.



Figura 1 | Zoia Abitare Popolare. Vista della corte interna il giorno dell'inaugurazione.
Fonte: Consorzio Cooperative Lavoratori.

L'intervento è costituito da tre edifici in cui trovano spazio 90 alloggi, di cui 46 destinati alla proprietà; degli alloggi in affitto, 28 sono a canone convenzionato e 16 a canone sociale (edilizia residenziale pubblica), in modo da integrare insieme più tipologie di offerta abitativa in grado di rispondere a un'utenza molto diversificata: single, giovani coppie, famiglie, anziani e fasce deboli della popolazione.

Oltre agli alloggi, sono stati costruiti anche 200 mq di spazi per attività creative e artigianali (Zoia Officine Creative) concessi a un prezzo particolarmente conveniente ai vincitori di un concorso con cui selezionare attività in grado di coinvolgere gli abitanti e avere ricadute socialmente positive sul quartiere.

ZOC attualmente ospita il laboratorio di un liutaio, una galleria d'arte, un atelier di scenografia e uno studio di architetti; inoltre è stato ricavato uno spazio per il gestore sociale, una sorta di amministratore di condominio 2.0 che sta lavorando ad un progetto condiviso con gli abitanti per la realizzazione di attività sociali, sportive e culturali all'interno degli spazi comuni.

L'approccio delle cooperative promotrici del progetto è stato infatti quello di coinvolgere da subito gli abitanti nella progettazione e realizzazione dell'intervento, prevedendo un piano di accompagnamento

¹⁷ "Edificatrice Ferruccio Degradi" e "Solidarnosc (Consorzio Cooperative Lavoratori)", dalla quale è nata anche la cooperativa sociale Noicoop che si occupa della gestione degli alloggi e dell'accompagnamento sociale degli abitanti.

sociale, attraverso il quale far funzionare al meglio il mix abitativo di Zoia, favorendo lo sviluppo di relazioni tra residenti e tra questi e il quartiere.

Il complesso si relazionerà con una corte privata ad uso pubblico sulla quale si affacciano gli edifici, pensata come un'area attraversabile in cui far convivere spazi e servizi sia per i residenti che per altri utenti del quartiere, con l'obiettivo di creare una connessione con la piazza pubblica riqualificata dal progetto con cui Zoia confina a nord. La piazza, oltre al mercato settimanale, diventa uno spazio di incontro tra abitanti di Zoia e del quartiere, dove vengono organizzate manifestazioni e attività pubbliche proposte dalle Officine Creative e dal gestore sociale.



Figura 2 | Progetto di riqualificazione della piazza pubblica confinante con l'intervento Zoia. Al piano terra dell'edificio dedicato all'affitto sono evidenti gli spazi di Zoc – Zoia Officine Creative, che ospitano attività creative e artigianali aperte al quartiere
Fonte: <http://zoiablog.com>.

Costi contenuti (anche il prezzo di vendita degli alloggi è convenzionato), utenza variegata, coinvolgimento degli abitanti, riqualificazione fisica e sociale del quartiere sono tratti caratteristici di Zoia Abitare Popolare che ha così inaugurato una nuova “architettura delle relazioni”, comunicata in maniera innovativa, utilizzando lo strumento di zoiablog.com, uno spazio online attraverso cui seguire in diretta l'avanzamento del progetto e grazie al quale scoprire il quartiere.

Nonostante gli intenti, l'esperienza Zoia dovrà essere valutata nel tempo, sia in relazione alla sua sostenibilità economica, legata in primis alla gestione degli affitti, che alla capacità di sviluppare relazioni tra le diverse tipologie di abitanti (proprietari, affittuari e utenti sociali) e tra questi e il quartiere.

Tabella X | Analisi SWOT relativa al caso di Zoia Abitare Popolare. Fonte: Nostre elaborazioni su dati progetto.

<p style="text-align: center;">Strengths</p> <ul style="list-style-type: none"> • Offerta abitativa diversificata • Utenza variegata (single, giovani coppie, anziani, famiglie monogenitoriali, ceto medio e famiglie con fragilità) • Partecipazione dei soci all'iter progettuale • Presenza fissa del portiere/gestore sociale • Partnership pubblico-privato • Una delle due cooperative è molto radicata sul territorio • Riqualificazione fisica e sociale anche del contesto intorno • Strategia di comunicazione innovativa 	<p style="text-align: center;">Weaknesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Separazione costruttiva tra proprietà e affitto • Intervento recintato, seppur attraversabile durante il giorno • Si sarebbe potuto investire su una sperimentazione di proprietà indivisa • Il piano economico conferma che senza un finanziamento pubblico gli alloggi sociali non sono sostenibili
<p style="text-align: center;">Opportunities</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apertura al quartiere • Piazza riqualificata come cintura tra nuovo 	<p style="text-align: center;">Threats</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atteggimento di chiusura di alcuni proprietari • Rigidità eccessiva nel regolamento di uso degli spazi

intervento residenziale e il resto del quartiere <ul style="list-style-type: none"> • Servizi integrativi alla residenza • Officine creative 	comuni <ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilità economica delle attività di animazione sociale promosse dalla coop sociale Noicoop
--	---

Abitagiovani – Housing Sociale diffuso

Tabella XI | Dati di sintesi del progetto Abitagiovani. Fonte: Nostre elaborazioni su dati progetto.

Anno di avvio progetto	2012
Promotore	Regione Lombardia, A.L.E.R. Milano, Fondazione Cariplo, Fondazione Housing Sociale, Don Gino Rigoldi e Polaris SGR
Tipologia di intervento	Affitto convenzionato con patto di futura vendita tra il 5° e l'8° anno
Finanziamenti	Fondo Immobiliare Lombardia
Alloggi disponibili	1000
Alloggi finora assegnati	120
Valore di cessione	Tra i 1.700 e i 2.100 euro/mq
Canone di locazione	Tra i 65 e i 75 euro/mq annuo
Canone di locazione per affitto convenzionato	70 euro/mq annuo
Canone di locazione per affitto sociale	10 euro/mq annuo
Numero di alloggi	91

Abitagiovani è un progetto di housing sociale che mette a disposizione alloggi in affitto a giovani di età non superiore a 35 anni, anche con l'opzione del patto di futura vendita. Il progetto si propone di rendere nuovamente disponibili 1.000 alloggi sul territorio milanese di proprietà pubblica sfitti e da ristrutturare, attraverso la formula della ristrutturazione partecipata, concordata preventivamente tra le parti e compresa nel prezzo finale di vendita.

Oltre ad offrire una casa ai giovani alla ricerca della propria autonomia abitativa, Abitagiovani intende promuovere una comunità di residenti attiva e partecipe, costruendo una sorta di condominio diffuso tra i partecipanti del progetto, sparsi nelle diverse zone della periferia milanese in cui sono dislocati gli alloggi.

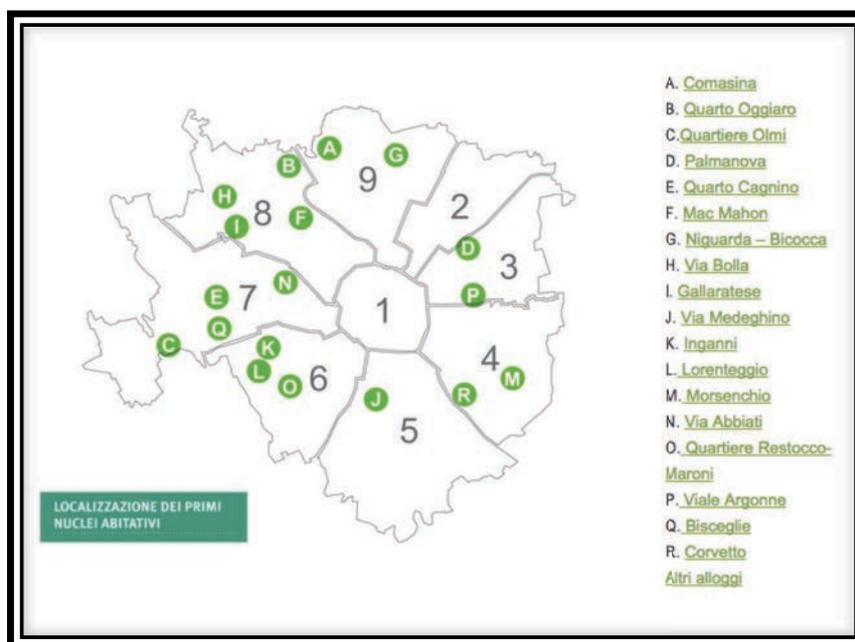


Figura 2 | Le zone di Milano in cui sono disponibili alloggi per il progetto Abitagiovani. Fonte: www.abitagiovani.it.

L'idea proposta è quella di considerare l'abitazione come un punto di partenza per poter sviluppare iniziative condivise, costruire relazioni e collaborazioni tra i partecipanti al progetto, sviluppare rapporti di buon vicinato con gli altri residenti con altri soggetti di riferimento nel quartiere.

A questo scopo, ai partecipanti viene proposto un percorso comune di incontri per favorire la conoscenza reciproca e aumentare la consapevolezza delle potenzialità del vivere collaborativo e partecipato, avviando progetti comuni attraverso cui organizzare attività per il quartiere, riqualificare spazi per momenti collettivi, proporre servizi integrativi alla residenza, come ad esempio gruppi di acquisto. A questo si affianca la messa a disposizione di una piattaforma online (www.abitagiovani.net), per facilitare i contatti e gli scambi tra i partecipanti.

Operativamente gli interessati rispondono agli avvisi pubblici periodici e prenotano l'appartamento opzionato; la seconda fase prevede la stipula del contratto di locazione con patto di futura vendita, a fronte di un versamento di una caparra pari al 10% del corrispettivo per l'acquisto della proprietà dell'alloggio; con l'entrata nell'alloggio viene chiesto il pagamento mensile di un canone composto per il 50% da un acconto sul prezzo finale, che viene saldato al momento della compravendita, tra il quinto e l'ottavo anno a seconda delle preferenze dell'inquilino.

Tabella XII | Analisi SWOT relativa al caso di Abitagiovani. Fonte: Nostre elaborazioni su dati progetto.

<p style="text-align: center;">Strengths</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rifunionalizzazione di alloggi sfitti e degradati • Miglioramento del mix sociale, inserendo famiglie giovani, in contesti popolari con utenza variegata spesso anziana • Ristrutturazione partecipata degli interventi • Possibilità di dilazionare nel tempo l'acquisto della casa e nel frattempo di godere di un affitto agevolato • Coinvolgimento di un target giovane, naturalmente più incline all'abitare collaborativo • Intervento sul costruito senza prevedere nuovo consumo di suolo 	<p style="text-align: center;">Weaknesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Necessità di avere una disponibilità economica iniziale • Obbligo all'acquisto • Intervento spazialmente molto frammentato, che rende più difficile fare comunità • Si sarebbe potuto investire su una sperimentazione di proprietà indivisa • Attività collettive marginali • Domanda inferiore all'offerta • Difficoltà a fare incontrare le esigenze degli interessati con le disponibilità degli alloggi
<p style="text-align: center;">Opportunities</p> <ul style="list-style-type: none"> • Scambi tra abitanti Abitagiovani e altri residenti • Possibilità di sviluppare servizi integrativi alla residenza • Investire risorse pubbliche per dotare gli stabili interessati dal progetto di spazi comuni riqualificati in cui organizzare attività comuni • Realizzazione di progetti per il quartiere • Estensione del progetto ad alloggi privati di grandi dimensioni da riqualificare, pensando a un loro frazionamento 	<p style="text-align: center;">Threats</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perdita nel tempo di un patrimonio di alloggi destinati alla locazione • Difficoltà a stabilire relazioni tra i vecchi abitanti e quelli nuovi • Mantenimento nel tempo, una volta che gli alloggi saranno diventati di proprietà, di un network attivo di partecipanti

Villaggio cooperativo Scarsellini

Tabella XIII | Dati di sintesi del progetto Villaggio Cooperativo di via Scarsellini. Fonte: Nostre elaborazioni su dati progetto.

Anno di inaugurazione	2012
Anno di avvio progetto	2008
Promotori	Consorzio cooperativo CA' GRANDA Consorzio cooperative lavoratori (CCL)
Tipologia di intervento	Privato in convenzione con il Comune di Milano
Finanziamenti	Concessione area pubblica a prezzo agevolato
Tipologia area	Privata
Valore di cessione:	
Vendita convenzionata	2.400 euro/mq slp
Vendita a libero mercato	2.800 euro/mq slp
Numero di alloggi	200
di cui in vendita convenzionata	100
di cui in vendita a libero mercato	100
Classe energetica	A
Spazi comuni	Parco condominiale ad uso pubblico, area giochi

	pensile, sale comuni
Spazi aperti al quartiere	Parco condominiale ad uso pubblico

L'intervento realizzato in via Scarsellini a Milano nasce da una convenzione tra due importanti cooperative (Ca' Granda e CCL). L'accordo tra queste tre figure non si è limitato alla sola realizzazione dei 200 alloggi (100 in edilizia convenzionata e 100 destinati alla vendita di libero mercato), ma vede anche la destinazione del parco condominiale all'uso pubblico e la riqualificazione di alcune aree circostanti.



Figura 3 | Villaggio cooperativo di via Scarsellini (MI). Oltre ai ballatoi che permettono l'accesso alle abitazioni dall'esterno, è possibile notare il parco giochi pensile dai cui si ha l'accesso agli spazi comuni.

Fonte: http://gm.polimi.it/img/scarsellini_sito.jpg

L'intervento realizzato in via Scarsellini è dotato di alcune caratteristiche che lo differenziano profondamente da un normale caso di edilizia convenzionata. Tale peculiarità è emersa proprio grazie alla presenza in loco di alcune dotazioni materiali (spazi comuni, social network condominiale) la cui presenza ha favorito l'emersione di una modalità di abitare collaborativa in evoluzione verso un vero e proprio modello di secondo welfare. L'elemento distintivo di tale esperienza può essere rinvenuto nel fatto che in via Scarsellini, oltre a prevedere la presenza di spazi comuni, si sia portata avanti l'idea di sostenere iniziative dal basso, provenienti dagli stessi abitanti dello stabile, per migliorare la qualità della vita della comunità residente.

Lo sviluppo di questa forma di abitare collaborativo non è nata per caso, ma il suo sviluppo è stato guidato da Housing Lab, un gruppo di esperti in questo ambito del Politecnico di Milano, il cui lavoro ha consentito appunto di trasformare gli spazi comuni in una leva per garantire l'offerta di servizi comuni all'abitare. Ne sono esempio concreto la rete wireless di condominio, la possibilità di acquistare alimenti, elettrodomestici o arredi in gruppo, l'organizzazione di corsi serali e l'organizzazione di iniziative ricreative di vario genere. (Bandera, 2014).

Volendo trarre alcune riflessioni, questa esperienza di housing sociale ci insegna che un modo di abitare di tipo collaborativo non è rilevante solo dal punto di vista sociale ma, e questo aspetto potrebbe sicuramente interessare un più ampio target di famiglie, lo può essere anche e soprattutto dal punto di vista economico. Un primo esperimento di quantificazione dei benefici economici derivanti da un abitare di tipo collaborativo ha infatti dimostrato che una famiglia tipo (due adulti e due bambini) sarebbe in grado di risparmiare circa il 5% del proprio reddito (Roegel, 2014).

Anche per consentire una qualche forma di comparazione con i due casi presentati in precedenza, qui di seguito viene proposta un'analisi SWOT, ovvero uno schema in grado di presentare in maniera sintetica i punti di forza, di debolezza, le opportunità, nonché le minacce del progetto di housing sociale appena discusso.

Tabella XIV | Analisi SWOT relativa al villaggio cooperativo di via Scarsellini. Fonte: Nostre elaborazioni su dati progetto.

<p style="text-align: center;">Strengths</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forte partecipazione dal basso nella progettazione di alcune parti dell'intervento (spazi comuni) • Contributo di questo intervento nell'opera di riqualificazione dell'area circostante (riconversione di un ex-area industriale) • Accordo pubblico-privato • Entrambe le cooperative sono molto radicate sul territorio • Strategia di comunicazione innovativa (social network di condominio) 	<p style="text-align: center;">Weaknesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Offerta abitativa poco diversificata • Scarsa attenzione al mix sociale (prevalentemente giovani coppie) • Poca apertura all'esterno nei confronti del quartiere (solo il parco condominiale e aperto al pubblico durante il giorno) • Orientamento esclusivo alla proprietà • Il piano economico conferma che senza un finanziamento pubblico gli alloggi sociali non sono sostenibili • Strategia comunicativa orientata prevalentemente ai condomini (ad eccezione del contributo fornito da Housing Lab)
<p style="text-align: center;">Opportunities</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creazione di una rete consolidata di residenti che può portare allo sviluppo di una vera e propria esperienza di secondo welfare • Creare la consapevolezza che l'abitare collaborativo non ha solo rilevanza sociale, bensì può avere una forte valenza economica • Sfruttare il parco condominiale e gli altri spazi comuni come elemento di aggregazione per i residenti del quartiere 	<p style="text-align: center;">Threats</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disinteresse di una buona parte dei residenti nei confronti di un abitare collaborativo • Possibilità che la mobilità dei residenti renda critica la permanenza di una modalità di abitare collaborativo

Conclusioni

In tutti e tre i casi sopra illustrati l'accento si sposta dalla dimensione edilizia, che da sempre caratterizza le politiche per la casa nel nostro Paese, al tentativo di costruire una risposta nuova alla pluralità di esigenze connesse alla natura sociale dell'abitare (Bronzini, 2014).

Da ciò la necessità di progettare politiche integrate, in grado di tenere conto della struttura urbana, dei temi ambientali e dei bisogni sociali del contesto in cui si interviene.

Le esperienze milanesi, seppur casi isolati e sperimentali, mostrano alcune caratteristiche comuni che possono essere ripresi come criteri su cui costruire politiche abitative innovative.

Innanzitutto alla classica fornitura di alloggi si affianca una proposta di servizi integrativi all'abitare, da quelli che rivisitano il tradizionale sistema di welfare (servizi di cura, di assistenza), a nuovi servizi domiciliari legati allo sviluppo dell'economia della condivisione (*car-sharing*, gruppi di acquisto solidali, banche del tempo), a attività di coesione e integrazione sociale con cui coinvolgere una platea di beneficiari più ampia che esca dai confini dell'intervento residenziale e si espanda al quartiere, nell'ottica di costruire piccole comunità di cittadini attivi e aperti.

Il tentativo di aprirsi all'esterno è un indizio della volontà di integrare i nuovi interventi abitativi con il tessuto residenziale esistente, utilizzando i nuovi progetti per allargare l'idea di abitare collaborativo anche a contesti più tradizionali, in cui i confini tra spazi privati e spazi collettivi rimangono molto netti.

In questo ambito, discriminante è la capacità di coinvolgere direttamente gli abitanti nella progettazione dell'intervento, ma anche nella sua gestione, investendo su nuove forme di socialità con cui provare a mettere in discussione il modello dello *zoning* ancora dominante nelle preferenze delle famiglie, ma non più sostenibile sia da un punto di vista ambientale che per i cambiamenti demografici e sociali in corso.

Ultima indicazione che si può ricavare dai casi è l'importanza di coinvolgere partner che conoscano e siano radicati nel contesto in cui si vuole intervenire, cosa che significa promuovere una rete di attori locali, governata dal Pubblico, che si occupi in maniera integrata di politiche per l'abitare, cosa che implica un ripensamento radicale del ruolo di molti degli attori interessati. A margine, si sottolinea che le politiche per l'abitare, come qualsiasi altra politica pubblica mossa da finalità di interesse collettivo, necessitano di risorse pubbliche di cui nemmeno i più sofisticati sistemi di architettura finanziaria che oggi dominano le discussioni sul social housing potranno fare a meno.

Un'altra cosa che manca alle politiche abitative del nostro Paese è un'attività di valutazione seria per quantificare i costi e i benefici economici e sociali degli interventi realizzati, attività indispensabile per calibrare le politiche e aumentarne l'efficacia. I casi analizzati potrebbero confermare il loro carattere innovativo continuando a sperimentare anche nella fase valutativa.

Riferimenti bibliografici

- Baldini, M., Federici, M., & Poggio, T. (2008). La condizione abitativa delle famiglie italiane. *Quaderni della ricerca sociale*, 4-57.
- Banca d'Italia. (2014). I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012, Supplementi al Bollettino Statistico, n.5. Roma: Banca d'Italia.
- Bronzini, M. (2014), Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia, Carocci editore, Roma.
- Palvarini, P. (2006). Il concetto di povertà abitativa: rassegna di tre definizioni. Milano: Università di Milano-Bicocca.
- Plebani, F. (2006). Le politiche della casa in un'ottica comparativa. *Rivista delle politiche sociali*, n.3, 99-113.

Sitografia

Abitagiovani. Sito web del progetto:

<http://www.abitagiovani.it>

Aree interessate dal progetto Abitagiovani nella città di Milano:

http://www.abitagiovani.it/index.php?option=com_content&view=article&id=16&Itemid=160&lang=it

Social network per i partecipanti al progetto Abitagiovani:

<http://www.abitagiovani.net>

IcesMo. Materiale relativo alle indagini IcesMo sulle condizioni economiche e sociali delle famiglie modenesi:

<http://www.capp.unimore.it/strumenti/ICESMO.html>

Scarsellini Villaggio Cooperativo. Lorenzo Bandera, Via Scarsellini. Una interessante esperienza di Cohousing a Milano, anno 2013:

<http://www.secondowelfare.it/governi-locali/enti-locali/via-scarsellini-milano.html>

Liat Roegel, Vuoi risparmiare 1.539 euro all'anno? Collabora con i tuoi vicini!, anno 2014:

<https://housinglab.wordpress.com/2014/07/05/vuoi-risparmiare-1593-euro-allanno-collabora-con-i-tuoi-vicini/>

Zoia Abitare Popolare. Blog del progetto Zoia:

<http://zoiablog.com>

Prospetto della piazza pubblica antistante all'intervento di housing sociale di via f.lli Zoia (Milano):

<http://zoiablog.com/foto-3/#jp-carousel-1514>

Riconoscimenti

Ringraziamo per il supporto fornitoci i professori Massimo Baldini e Giuseppe Fiorani del Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche dell'Università di Modena e Reggio Emilia.

Per la preziosa disponibilità a farci da guida a Milano e a darci informazioni tecniche sui casi studio, un sentito ringraziamento va a Federica Verona e Liat Roegel.

Quartieri di mezzo

Mirko Russo

Università degli studi di Napoli "Federico II"
DiARC - Dipartimento di Architettura
Email: mrkrusso@gmail.com
Tel: 348 0544071

Abstract

L'intero territorio nazionale è oggi interessato da un ampio processo di modificazione dei soggetti istituzionali a seguito della legge n° 56 del 2014 (Legge Delrio) che prevede la formazione di dieci Città Metropolitane nelle aree di maggiore concentrazione urbana del paese.

Napoli, che insieme a Milano e Roma costituisce una delle aree metropolitane più popolate d'Europa, estenderà i suoi confini all'intera provincia con l'obiettivo di una *governance* unitaria che tenga conto dei bisogni condivisi di un'area più vasta di quella fino ad ora contenuta nei vecchi confini comunali. Il diverso assetto del territorio vedrà così entrare in gioco quelle aree di confine che, in città come Napoli, rappresentano grande occasione di recupero per la costruzione di nuove centralità urbane. In particolare i grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica, attraverso i quali la città si è espansa oltre la città storica, costituiscono un importante patrimonio di architetture e progetti alla scala urbana ma soprattutto possono svolgere un importante ruolo nella configurazione della nuova città.

Il paper intende illustrare diverse esperienze progettuali condotte nell'ambito di alcuni Laboratori di Progettazione nei corsi di studio attivati dal DiARC, che hanno provato a rileggere tre quartieri progettati da Luigi Cosenza - Rione Luzzatti nell'area di Gianturco, i Quartieri di Barra nella zona orientale della città e il Rione Mazzini a Calata Capodichino - attraverso progetti di riqualificazione alla scala urbana e riconnessione con la scala metropolitana.

Parole chiave: urban design, social housing, heritage.

Abitare la città

Alla luce del cambiamento che il paese si appresta a vivere con l'istituzione delle Città Metropolitane, la forte domanda abitativa, le nuove forme dell'abitare e i bisogni legati alla residenza rappresentano alcuni degli interrogativi, da sempre impellenti, ai quali le amministrazioni sono chiamate a rispondere.

La città metropolitana di Napoli assorbe l'intera provincia, ben novantadue comuni compreso il capoluogo, con una densità abitativa particolarmente alta, quasi quattro volte quella di Roma, che concentra più della metà della popolazione regionale al suo interno, inoltre, alle delicate dinamiche demografiche e abitative, si aggiungono i problemi legati al territorio stesso come ad esempio il rischio vulcanico, quello idrogeologico e la tutela del paesaggio.

Nel corso del tempo la città ha esteso i suoi confini in maniera del tutto deregolata, in assenza di un piano che riuscisse a stabilire una crescita sostenibile sul territorio, ed è implorsa su se stessa, crescendo in maniera radiocentrica. Il problema della periferia, dovuto appunto a una concezione monocentrica della città, in cui il centro storico è rimasto nel corso dei decenni passati il nucleo intorno al quale si è costruito in maniera massiccia durante tutto il periodo post-bellico, non è stato ancora realmente risolto e necessita di un ripensamento radicale di questi luoghi e della loro connessione.

La città metropolitana rappresenta, oggi, un'opportunità per ammagliare, non solo le diverse parti della città tradizionale e la sua periferia, ma permette di spingersi verso una nuova idea policentrica di città che

comprenda, al suo interno, i diversi nuclei che fino ad oggi hanno costituito la provincia. È possibile, in quest'ottica, immaginare un programma che tenga insieme le diverse scale e che affronti i problemi della città con il suo intorno più prossimo ma anche con la provincia più remota.

«A nostro avviso, la mescolanza sociale e funzionale è ingrediente indispensabile per la trasformazione delle periferie, trasformazione che per attuarsi deve però passare attraverso un progetto complessivo della specifica parte urbana; cioè oltre che attraverso il completamento efficiente dei servizi e dei trasporti, con la presenza di attività diversificate e di funzioni rare che mettano in relazione obbligata la parte con il resto della città [...] Una concezione quindi della periferia della grande città capace di utilizzare anche la propria posizione e la propria ricchezza di infrastrutturazione accumulata (un modo anche di estendere il principio della ricostruzione della città sulle proprie tracce) costruendo un insieme di centralità dotate di alta mescolanza sociale e funzionale per l'intera città e capaci di articolare e fornire di servizi le distese abitative che già si sono accumulate negli ultimi due secoli»¹.

La riflessione sulla periferia proposta da Vittorio Gregotti rende chiaro il problema del policentrismo e della relazione tra le parti, in particolare emerge il nodo della topologia e del completamento dei quartieri residenziali esistenti, estremamente utile nell'economia nel ragionamento proposto dal paper.

In questa ipotesi le aree di margine potrebbero certamente svolgere un ruolo chiave, basti pensare alle aree di maggiore degrado delle periferie nelle quali, già oggi si attuano i Programmi di Recupero Urbano (PRU) e si istituiscono *partnership* tra pubblico e privato con l'obiettivo, di riqualificare e rendere più vivibili queste aree, ma soprattutto di dotare il territorio di importanti servizi collettivi. L'idea che la costruzione di alloggi per rispondere al bisogno di case, potesse bastare a costituire l'espansione delle città ha determinato da sempre un equivoco, rispetto ai fenomeni di integrazione urbana e sociale. «È possibile abitare dove non si danno luoghi? L'abitare non avviene dove si dorme e qualche volta si mangia, dove si guarda la televisione e si gioca col computer domestico; il luogo dell'abitare non è l'alloggio. Soltanto una città può essere abitata; ma non è possibile abitare la città, se essa non si dispone per l'abitare, e cioè 'dona' luoghi»². La domanda che pone Massimo Cacciari, alla quale egli stesso dà una convincente risposta, anche se all'interno di una riflessione più ampia, restituisce un'idea di quello che è il forte strappo che c'è stato nel corso degli ultimi decenni tra la città e la periferia, e i conseguenti modi dell'abitare.

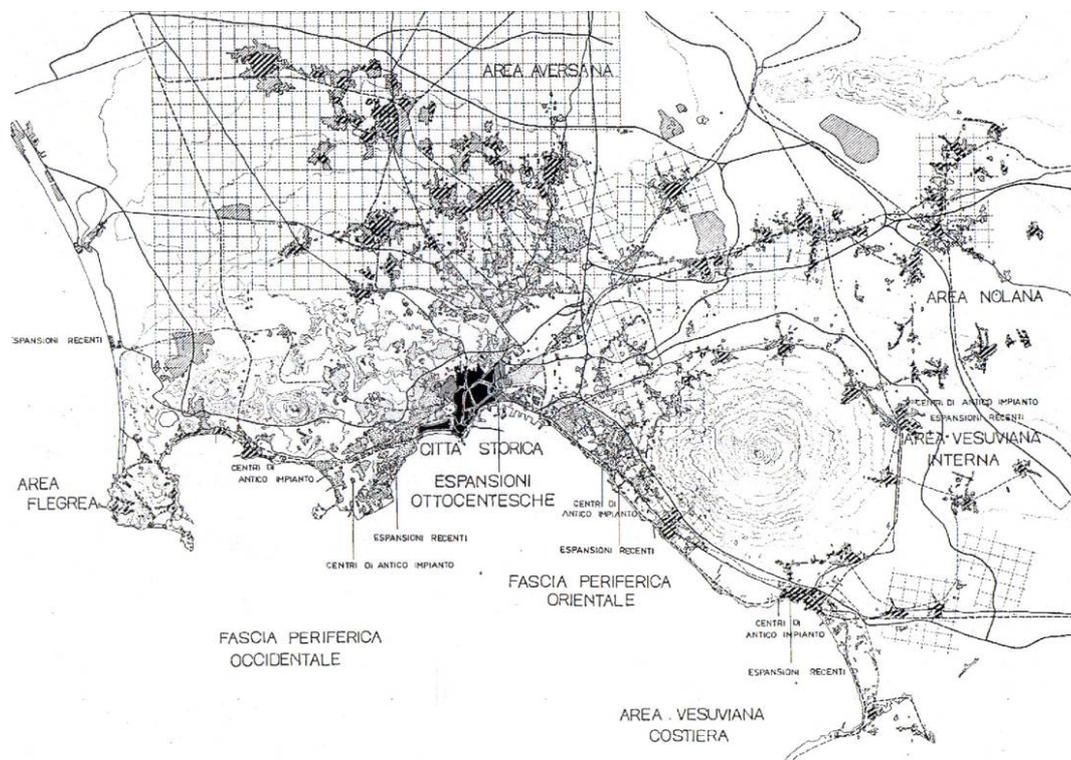


Figura 1 | Planimetria della città di Napoli e del sistema di relazioni con il suo hinterland. Fonte: prof. Pasquale Miano.

¹ Gregotti V., "Periferie", in Id., *Architettura e postmetropoli*, Einaudi, Torino 2011

² Cacciari M., "La città-territorio (o la post-metropoli)", in Id., *La città*, Pazzini, Rimini, 2004

Napoli e Luigi Cosenza

Attraverso la costruzione dei grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica la città di Napoli si è espansa oltre la città storica – inglobando i casali rurali a corona – dalla fine dell'Ottocento e poi per tutto il Novecento, grazie anche al contributo di soggetti come l'IACP e l'INA CASA. Lungo tutto quest'arco temporale è possibile individuare nel secondo dopoguerra uno dei momenti di maggiore interesse e sperimentazione verso le nuove forme dell'abitare e verso la costruzione di una nuova idea di città, che adottasse i principi del Movimento Moderno ma che guardasse anche alle specificità dei luoghi. Protagonista di questa posizione teorica e operativa di questo periodo Luigi Cosenza progetta numerosi interventi di edilizia residenziale pubblica in diverse parti della periferia, oltre a importanti edifici pubblici e interventi alla scala urbana.

Tra questi, si è scelto di lavorare su tre quartieri coevi: il Rione Luzzatti, per il quale Cosenza progetta il completamento, i Rioni a Barra e il Rione Mazzini che invece subiranno pesanti modifiche in fase di realizzazione.

Il Rione Luzzatti, progettato e realizzato dall'ingegnere Domenico Primicerio nel 1914, si compone su un'idea di città tardo-ottocentesca. Dopo la costruzione dei primi blocchi a corte, su maglia ortogonale di 80 x 80 metri, nel 1926 viene realizzato il primo ampliamento. Con lo scoppiare della guerra, il quartiere resta mancante di uno solo dei quadranti, composto da sei edifici dei quali erano state realizzate le sole fondazioni. Luigi Cosenza vince il concorso per il completamento di questo quadrante e, obbligato delle fondazioni preesistenti, si trova a lavorare su un impianto che non rispecchiava la sua idea di città razionalista con la volontà di realizzare degli edifici che avessero una chiara matrice moderna. Attraverso l'utilizzo di diverse tipologie edilizie, Cosenza realizza una grande corte intorno alla quale affacciano le residenze risolvendo il problema dell'esposizione alternando edifici in linea con edifici a ballatoio.

I quartieri a Barra, Rione Cavour, d'Azeglio e Parco Azzurro, costruiti tra il 1946 e il 1952 rappresentano uno dei tentativi di costruzione di quartiere razionale più ambiziosi dell'immediato dopoguerra, purtroppo realizzato solo in parte. I quartieri, che nel loro complesso realizzano una vera e propria parte urbana compiuta composta da residenze, servizi e attrezzature, luoghi centrali in stretto e costante rapporto con la natura e gli spazi aperti, sono supportati da un'adeguata viabilità che divideva l'area in quattro parti.

Una sostanziale modifica è apportata dall'intervento al Parco Azzurro di Carlo Cocchia che, nel 1949, progetta sui lotti destinati dal piano di Cosenza ai villini e alle attrezzature, un nuovo intervento per l'INA-CASA con l'inserimento dei volumi in linea e alcune torri che contrastavano fortemente con l'idea iniziale del quartiere. L'intervento di Cocchia introduce una notevole variazione tipo-morfologica, prendendo in qualche modo le distanze dal piano originale di Cosenza. Quest'ultimo, avendo subito una pesante frammentazione degli interventi, finirà per diventare irriconoscibile dal punto di vista morfologico-insediativo e con grosse lacune di tipo viabilistico e funzionale.

Il progetto per il Rione Mazzini, realizzato negli anni 1946-47, è redatto da Luigi Cosenza in collaborazione con altri giovani architetti napoletani di quel periodo. Il progetto, vincitore del concorso indetto dall'IACP, godeva di un'ampia libertà compositiva tramutata nel progetto di un quartiere di chiaro impianto razionalista che pone grande attenzione alla morfologia del luogo. Il quartiere, che sorge su un podio naturale nell'area di Capodichino, presentava nelle previsioni di progetto una bassa densità abitativa con grande attenzione alle problematiche del verde e degli spazi aperti, nonché della presenza di attrezzature di quartiere. In seguito il progetto è completamente stravolto, la qualità dell'impianto è sacrificata in nome della densità edilizia, sulla stessa area vengono realizzati quasi il doppio degli alloggi previsti dal progetto originario. Nonostante l'intervento di Francesco Della Sala, che curerà la realizzazione del progetto, il quartiere perderà irrimediabilmente la sua chiara impostazione razionalista: si perde ogni traccia dell'impianto viario di progetto ma soprattutto il verde da grande protagonista sarà relegato agli spazi residuali.

La didattica e i progetti

Il tema del completamento e della riconfigurazione dei quartieri di edilizia residenziale pubblica è affrontato, oramai da alcuni anni nei laboratori di composizione architettonica e urbana tenuti dai proff. Renato Capozzi e Federica Visconti all'interno dei corsi di laurea istituiti dal DiARC e in alcune tesi di laurea, con particolare riferimento ai quartieri sopra citati.

Il primo lavoro presentato riguarda alcuni interventi al rione Luzzatti. Allo stato il quartiere oltre ad un degrado diffuso degli spazi di pertinenza, presenta alcuni edifici avulsi all'impianto che ne compromettono

l'identità tardo-ottocentesca. Le ipotesi proposte lavorano, attraverso due diverse metodologie, su interventi del tutto equivalenti volti alla ricerca di una rinnovata qualità degli spazi aperti e di una nuova identità del quartiere. In particolare, in entrambi gli approcci si è scelto di eliminare gli edifici interni alle corti esistenti e un edificio estraneo rispetto al piano originario che occupa uno degli isolati.

Nel primo caso, indagato durante il laboratorio di composizione architettonica urbana del secondo anno del corso di Laurea Magistrale del DiARC, gli isolati incompleti sono riconfigurati seguendo l'impianto urbano originale, si è scelto di sostituire un edificio estraneo all'impianto, che allo stato occupa uno degli isolati, con un edificio pubblico, una scuola, a corte. L'ultimo intervento di questa prima proposta, riguarda il margine a nord del quartiere, per il quale si è scelto di inserire alcuni edifici residenziali risolti poi attraverso diverse soluzioni tipo-morfologiche.

Nella seconda proposta, lavoro di tesi di Laurea Triennale, l'intervento prova a risolvere la riconfigurazione del quartiere attraverso la realizzazione di un grande edificio complesso. L'intervento assume la dimensione di un isolato complesso di dimensioni molto maggiori rispetto ai blocchi esistenti, provando a tenere al suo interno gli edifici pubblici presenti nel comparto.

Questa soluzione prova ad inserire all'interno del quartiere una giacitura alternativa avvalendosi della lettura morfologica dei luoghi: il tentativo è di re-introdurre alla scala urbana alcune giaciture appartenenti alla scala territoriale, legate ai grandi sistemi idrici che hanno influito sull'urbanizzazione di questi luoghi.

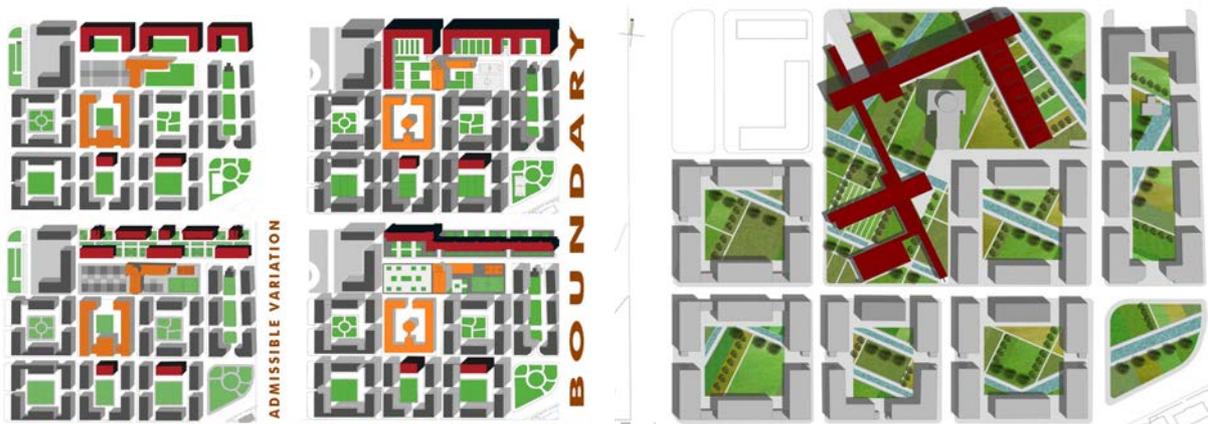


Figura 2 | 2a. Alcune variazioni sulla prima proposta con il blocco centrale occupato da un edificio pubblico a corte in arancione e le residenze in rosso che definiscono il margine nord. 2b. Planovolumetrico della seconda proposta con, in rosso, il grande edificio che tiene insieme le funzioni collettive e i servizi sulle nuove giaciture introdotte.

Fonte: proff. Renato Capozzi e Federica Visconti.



Figura 3 | I sistemi viari che compongono la città di Napoli a est insieme ad alcuni elementi primari con i grandi sistemi idrici e di conformazione dei terreni agricoli. Fonte: proff. Renato Capozzi e Federica Visconti.

Gli interventi sui quartieri di Barra indagano la possibilità di riconfigurare i tre rioni attraverso l'inserimento di alcuni edifici pubblici. L'impianto a causa della realizzazione frammentata, si presenta privo di una chiarezza formale che lo renda riconoscibile e riconducibile a un'idea precisa di città. I due progetti, realizzati nell'ambito di due tesi dei corsi di Laurea Specialistica, lavorano su alcune polarità, edifici primari, connesse attraverso il sistema del verde, restituendo un impianto chiaro e formalmente riconoscibile.

In entrambi i casi una delle torri realizzate da Carlo Cocchia, che si trova in posizione centrata rispetto all'asse che compone l'intero intervento, viene eliminata, la viabilità carrabile è lasciata al margine degli isolati in modo da recuperare le aree a verde che da spazio residuale ritornano ad essere il riferimento delle residenze. Nel caso dei quartieri a Barra, l'estensione dell'intervento in concomitanza con la posizione, di notevole interesse, ha dato la possibilità di inserire non solo attrezzature di quartiere ma anche edifici di interesse pubblico e quindi destinati a una utenza delle aree limitrofe a questi quartieri.



Figura 4 | 4a. Tesi di Laurea di Claudia Sansò, Antonella Spaduzzi e Francesca Solaro per Barra.
4b. Tesi di Laurea di Francesca Addario per Barra. Fonte: proff. Renato Capozzi e Federica Visconti.

Il lavoro sul rione Mazzini, portato avanti nell'ambito del laboratorio di composizione architettonica e urbana del secondo anno, indaga diverse possibilità di riconfigurazione del quartiere, attraverso il montaggio di alcuni edifici noti presi a riferimento dagli studenti. L'intenzione, lungi dall'essere quella della copia, è di affrontare le problematiche urbane attraverso alcune analogie, morfologiche e dimensionali, al fine di stabilire una continuità con le esperienze prese a riferimento.

Attraverso il diradamento degli edifici, dove possibile, è recuperata superficie permeabile e il verde di pertinenza, inoltre la varietà funzionale è garantita dall'inserimento di alcuni edifici di servizio e dalla combinazione di diversi tipi per le residenze.

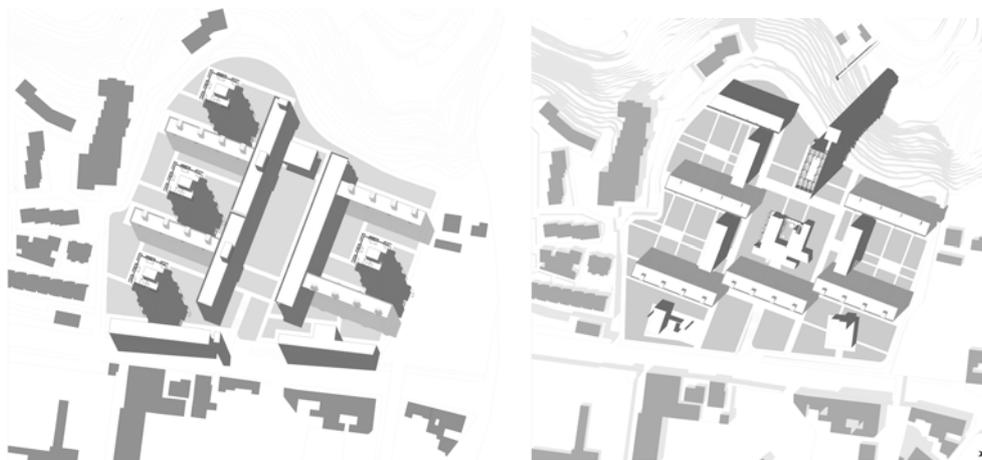


Figura 5 | 5a. Progetto degli studenti: Benedetta Amato, Angela Contardo, Federica Cordella, Vittoria Sorgente, Anna Troiano e Carmen Zampoli. 5b. Progetto degli studenti: Valeria Esposito, Italo Di Talia, Giulia Marchionne, Daniele Memmolo, Liberata Miccio, Francesco Petrillo, Matteo Venanzio. Fonte: proff. Renato Capozzi e Federica Visconti.

Conclusioni

I quartieri proposti in questo paper, a titolo esemplificativo, hanno sicuramente un valore intrinseco legato all'architettura che li contraddistingue, si fanno portatori, come si è detto in apertura, di una stagione particolarmente felice nella ricerca sulla casa e l'abitare da cui è possibile ancora oggi trarre insegnamento. Questo è il motivo, in primis, per il quale questi quartieri costituiscono un patrimonio da tutelare. Inoltre, all'interno del ragionamento proposto, riconosciamo a questi quartieri un valore topologico legato alla loro posizione all'interno della complessa geografia della città metropolitana. Questi interventi, che hanno costituito fino ad oggi la periferia, diventano in questa rinnovata idea di città, ancora una volta le parti di cui questa si costituisce.

Come Rossi ci ha insegnato «La città non è per sua natura una creazione che può essere ricondotta a una sola idea base. Questo è vero per la metropoli moderna ma è altresì vero per il concetto stesso di città che è la somma di molte parti, quartieri e distretti che sono molto diversi e differenziati nelle loro caratteristiche formali e sociologiche [...] Qui le aree sono sempre intese come unità dell'insieme urbano che sono emerse attraverso un'operazione di differenti processi di crescita e differenziazione oppure quei quartieri o parti della città che hanno acquistato caratteristiche proprie. La città viene vista come una grande opera, rilevabile nella forma e nello spazio, ma questa opera può essere colta attraverso i suoi brani, i suoi momenti diversi; è questa la rilevazione che noi possiamo compiere con sicurezza. L'unità di queste parti è data fondamentalmente dalla storia, dalla memoria che la città ha di se stessa. Ora queste aree, queste parti, risultano definite essenzialmente dalla loro localizzazione: esse sono la proiezione sul terreno dei fatti urbani, la loro commensurabilità topografica e la loro presenza»³.

Riferimenti bibliografici

Cacciari M. (2004), *La città*, Pazzini, Rimini.

Capozzi R. (2013), “Recupero urbano di un quartiere di ERP Una ricerca sull'unità elementare conforme”, in Massarente A. (a cura di), *Ricerca universitaria e progetto di architettura. Esperienze, procedure e strumenti di confronto*, Grafica elettronica, Napoli.

Capozzi R., Visconti F. (2013), “Il quartiere come parte urbana formalmente compiuta”, in Lambertini A., Metta A., Olivetti M. L. (a cura di), *Città pubblica/paesaggi comuni. Materiali per il progetto degli spazi aperti dei quartieri ERP*, Gangemi, Roma.

Gregotti V. (2011), *Architettura e postmetropoli*, Einaudi, Torino.

Pagani C. (1955), *Architettura italiana oggi*, Hoepli, Milano.

Rossi A. (1966), *L'architettura della città*, Marsilio, Padova.

Stenti S. (1993), *Napoli moderna. Città e case popolari 1868-1980*, CLEAN, Napoli.

³ Rossi A., “Gli elementi primari e l'area”, in Id., *L'architettura della città*, Marsilio, Padova 1966.

Garantire i diritti all'abitare e alla città attraverso un programma organico di investimenti pubblici nella città esistente

Edoardo Salzano

Fondatore e direttore di eddyburg.it

Email: edoardo.salzano@gmail.com

Mauro Baioni

Direttore della scuola di eddyburg

Email: baioni.mauro@gmail.com

Abstract

I provvedimenti legislativi degli ultimi anni in materia di edilizia residenziale e pianificazione urbanistica hanno sancito il primato dell'iniziativa immobiliare privata. Deroghe sempre più estese hanno delegittimato la pianificazione territoriale e urbanistica. Contestualmente, si è rinunciato a sostenere l'iniziativa pubblica, azzerando i finanziamenti statali. Ogni resistenza a questa deriva è stata stigmatizzata come anacronistica. Nel nostro contributo intendiamo confutare la fondatezza di questo pensiero egemonico e motivare l'utilità della riproposizione di un programma di investimenti pubblici incentrato sull'abitare e la città. Innanzitutto ci soffermiamo sulle conseguenze negative del passaggio - anche lessicale - dall'edilizia residenziale *pubblica*, nella sua complessa articolazione e organicità, alla sola edilizia residenziale *sociale*, di iniziativa privata. Di seguito, vogliamo richiamare presupposti e contenuti di due programmi nazionali volti a coniugare la trasformazione della città esistente e le politiche abitative: il piano decennale dell'edilizia residenziale del 1978 e i contratti di quartiere del 1998. Sulla base delle considerazioni svolte, vogliamo delineare i possibili lineamenti di una nuova stagione di programmazione nazionale, di respiro pluriennale, a sostegno di politiche di rigenerazione urbana finalizzate ad assicurare il soddisfacimento della domanda sociale di alloggi e il contestuale miglioramento della vivibilità.

Parole chiave: politiche pubbliche, rigenerazione urbana, edilizia residenziale.

Premessa

Il 20 ottobre 2014, presso la Città dell'Altra economia di Roma, si è tenuto un seminario sulle politiche abitative e la pianificazione urbanistica, organizzato dalla *scuola di eddyburg*, con la partecipazione di una quarantina di urbanisti, funzionari pubblici, sindacalisti, ricercatori universitari. Il seminario ha preso le mosse dalla constatazione che, ormai da troppo tempo, le politiche abitative nazionali, senza soldi e con poche idee, consistono in una delega in bianco all'iniziativa edilizia privata. In questo modo il problema della casa, anziché risolversi, si amplifica ogni giorno di più.

Le riflessioni della giornata seminariale sono restituite e rielaborate, nel testo che segue, concentrando l'attenzione su tre questioni:

- i contenuti delle politiche abitative, riletti attraverso il riordino di alcune parole chiave;
- l'opportunità di agire mediante un programma organico di interventi, richiamando i contenuti positivi di due iniziative passate: il programma decennale del 1978 e i contratti di quartiere del 1996;

- alcune condizioni da porre alla cosiddetta rigenerazione urbana, da tutti genericamente evocata come panacea per i mali delle città, affinché sia assicurata la necessaria convergenza tra politiche abitative e pianificazione urbanistica.

Rimettere ordine nelle parole

Edilizia economica e popolare, edilizia residenziale pubblica, edilizia residenziale sociale: nella storia centenaria delle leggi sulla casa, ogni modifica delle denominazioni simboleggia un cambiamento di obiettivi delle politiche nazionali.

Com'è noto, la prima legge sulla casa è stata approvata il 31 maggio 1903 e porta il nome del primo firmatario, il deputato Luigi Luzzatti. La legge riguarda la costruzione di case popolari. Il popolo cui pensa Luzzatti è composto di operai, artigiani e modesti funzionari pubblici, tutti in cerca di una sistemazione decente, per sé, per la propria famiglia e, soprattutto, per i propri figli. L'Italia ha da poco intrapreso un lungo percorso di trasformazione in una nazione moderna e industriale, che comporterà - a più riprese - il trasferimento di milioni di persone verso i principali centri produttivi e amministrativi. Occorre costruire, rapidamente e in grandi quantità, case economiche per le classi popolari.

Il termine *edilizia residenziale pubblica*¹ compare per la prima volta all'esito di una lunga e aspra battaglia, sindacale e politica, di rivendicazione della casa come una componente essenziale del sistema del welfare. Il cambiamento riflette il protagonismo dello Stato, chiamato a intervenire, in modo sistematico, in tutte le fasi del ciclo edilizio. La cosiddetta legge sulla casa (865/1971) apre una breve stagione di riforme che riguarda il regime dei suoli (legge 10/1977), la disciplina delle locazioni (legge 392/1978 sul cosiddetto equo canone) e l'approvazione di un programma decennale di edilizia residenziale (legge 457/1978). Una complessa macchina amministrativa è approntata per garantire la gestione e l'attuazione degli interventi, in parte effettuati direttamente dagli enti locali e dall'Istituto autonomo case popolari (edilizia sovvenzionata), e in parte affidati, con il sostegno economico e il controllo pubblico, alle imprese di costruzione e cooperative (edilizia convenzionata e agevolata)².

Tuttavia, in pochi anni cambia il contesto internazionale e muta pelle anche il nostro paese. La grande trasformazione urbana è ormai compiuta e la cosiddetta terza Italia è in formazione. L'Italia degli anni ottanta assomiglia già a quella attuale, nei suoi connotati geografici, sociali ed economici. Si produce nell'opinione pubblica un mutamento di prospettiva, in chiave individualista, che si riflette anche sulla questione abitativa. Col passare del tempo, la casa non è più considerata come un diritto da garantire a tutti i cittadini, ma un bene al quale i singoli, secondo le proprie capacità economiche, possono provvedere autonomamente. Di conseguenza, si riduce progressivamente il perimetro dell'iniziativa pubblica. Le necessità di risanamento del bilancio statale, emerse in tutta la loro drammaticità negli anni novanta, forniscono una formidabile giustificazione per considerare ineluttabile la ritirata dello Stato. La competenza è delegata alle Regioni, senza trasferimenti adeguati di risorse e competenze, e il declino degli istituti autonomi avviene senza alcun clamore. L'edilizia sovvenzionata è azzerata, nel colpevole silenzio generale. La scomparsa, anche terminologica, dell'edilizia residenziale *pubblica* a favore di quella *sociale* sancisce questa radicale inversione di tendenza.

Nelle intenzioni, i provvedimenti più recenti vogliono colmare una lacuna delle politiche abitative, causata dall'abrogazione dell'equo canone disposta dalle leggi 359/1992 e 431/1998. L'edilizia sovvenzionata è finalizzata a offrire alloggi in affitto per le fasce più povere della popolazione; quella convenzionata e agevolata, con poche eccezioni, risponde all'esigenza di assicurare alle classi medie la prima casa in proprietà. Rimane scoperta una quota consistente della domanda di case in affitto a prezzo calmierato: gli alloggi pubblici sono insufficienti e riservati a categorie ristrette di beneficiari e il mercato è distorto dall'impennata dei valori immobiliari causata dalle rendite immobiliari e finanziarie. Per rimediare a questa situazione, la realizzazione di alloggi in affitto calmierato è incentivata attraverso la concessione di deroghe urbanistiche, facilitazioni nell'uso dei terreni di proprietà pubblica, riduzioni degli oneri e limitati finanziamenti. In tal modo, l'investimento iniziale può essere ripagato dai canoni, in un periodo prefissato,

¹ Nelle leggi quadro, l'edilizia residenziale pubblica comprende gli interventi realizzati direttamente dallo Stato (edilizia sovvenzionata), o da cooperative e imprese di costruzione (edilizia convenzionata e agevolata). L'art. 1 del Dpr n. 1035 del 1972, tuttavia, definisce come edilizia residenziale pubblica la sola quota di alloggi costruiti da enti pubblici a totale carico o con il concorso dello Stato. Col tempo, nel linguaggio corrente prevale la seconda impostazione.

² Sulla stagione di riforme urbanistiche degli anni settanta cfr. anche De Lucia, V. (1989), *Se questa è una città*, Donzelli editore, Roma. Per un inquadramento nelle vicende complessive, politiche e sociali di quel periodo, cfr. Crainz, G. (2009), *Autobiografia di una repubblica*, Donzelli editore, Roma, p. 71 e seguenti.

al termine del quale l'alloggio può essere rivenduto. Le abitazioni realizzate con questo meccanismo sono qualificate come *alloggi sociali*, in base al DM 22 aprile 2008. L'alloggio sociale è considerato un servizio di interesse generale e costituisce uno "standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali". La realtà, almeno sinora, è ben lontana dalle intenzioni. I provvedimenti statali e regionali riconducibili all'intesa fra Stato e Regioni del 1 aprile 2009, pomposamente chiamata "piano casa", trattano l'edilizia residenziale sociale come una forma annacquata di edilizia convenzionata, meno regolamentata e trasparente nelle assegnazioni. Per di più, la libera commerciabilità degli alloggi dopo pochi anni, vanifica le finalità sociali e svela l'effettivo scopo dell'iniziativa: sostenere il settore immobiliare attraverso la concessione di deroghe urbanistiche e premi di volumetria.

I dati sul disagio abitativo evidenziano l'insufficienza delle misure adottate negli ultimi anni. Cresce il numero di persone che soffrono di condizioni gravi di disagio sociale. Ed è sempre più grande la platea di persone che per accedere alla casa è costretta a forme punitive di risparmio. Lo squilibrio si registra soprattutto nei grandi centri urbani, con evidenti ripercussioni negative sulla vita delle persone e sull'economia delle città.

Rimettere un po' d'ordine nelle parole è un modo per prospettare un'alternativa alle pratiche correnti. Per farlo, ripartiamo dalla storia. La prima definizione di *case economiche e popolari* è contenuta nel decreto luogotenenziale 15 giugno 1919, n. 1857. Le norme disciplinano i caratteri degli alloggi, i possibili beneficiari, il titolo di godimento (affitto e proprietà), i contributi pubblici per la realizzazione. Per definire correttamente l'edilizia residenziale sociale è ben fare riferimento agli stessi aspetti.

Possiamo definire *edilizia sociale* tutto ciò che, per ridurre il disagio abitativo, è stabilmente collocato fuori dal libero mercato. Per possedere una vera connotazione *sociale*, l'abitazione deve essere resa disponibile, in modo regolato e trasparente, a determinate categorie di beneficiari in possesso di requisiti soggettivi (composizione familiare, reddito ecc) e oggettivi (procedura di sfratto, ecc.). Poiché le condizioni di reddito e le forme di disagio delle famiglie sono molto differenti tra loro, è opportuno definire un ampio spettro di condizioni per l'accesso agli alloggi e per la determinazione dei canoni di locazione e dei prezzi di vendita, in ogni caso inferiori ai valori del cosiddetto regime concordato che ha sostituito l'equo canone. L'*edilizia sociale* può essere *pubblica* o *privata*. La prima, sovvenzionata dalla tassazione generale, è destinata prioritariamente a chi è in condizioni di grave disagio abitativo. La seconda, invece, può rivolgersi a chi è in grado di pagare regolarmente un affitto o acquistare un alloggio, sia pure a valori ridotti rispetto a quelli praticati dal mercato. In questo caso, è necessario un contributo pubblico limitato, poiché l'investimento iniziale – entro certe condizioni – può essere ripagato in un ragionevole periodo. Nulla vieta, tuttavia, agli enti locali e agli istituti pubblici di possedere una quota di patrimonio immobiliare destinata all'affitto calmierato, né si può escludere che una quota degli interventi privati (promossi da fondazioni, cooperative, associazioni no profit e imprese) si rivolga a chi si trova in forte difficoltà, temporanea o permanente.

Per quanto riguarda il titolo di godimento, nella centenaria storia delle politiche abitative, è sempre stata prevista la possibilità di acquisto e di vendita degli alloggi sociali. Oggi, tenuto conto della grande diffusione delle abitazioni in proprietà, si deve operare una distinzione più netta e considerare come *alloggi sociali* solamente quelli concessi in locazione regolamentata, dallo stato o dai privati. Dopo un congruo periodo, è ammissibile la vendita degli alloggi sociali a chi vi abita o sul mercato. In tal caso, tuttavia, si determina la perdita del requisito sociale con l'obbligo di restituire parte dell'agevolazione ricevuta, così come avviene in altre nazioni europee.

In sintesi, dunque, *l'edilizia residenziale sociale* comprende sia *l'edilizia pubblica* sia quella *privata*, ed è rivolta a garantire un'offerta di *alloggi sociali in locazione*, destinati sia alle famiglie in grave disagio, sia a tutti coloro che esprimono una domanda non solvibile dal mercato (studenti, trasfertisti, anziani, coppie giovani, famiglie monogenitoriali, ecc.).

Agire attraverso un programma pubblico

Com'è noto, per affrontare la questione della casa non è sufficiente garantire la disponibilità di un certo quantitativo di alloggi sociali. Occorre indirizzare l'impiego dei finanziamenti in coerenza con le scelte urbanistiche, assicurare la presenza e la facile accessibilità dei servizi di prossimità, sostenere le iniziative sperimentali promosse dai settori sociali ed economici più sensibili al tema dell'abitare, assicurare l'accompagnamento sociale degli interventi per facilitare l'integrazione dei nuovi abitanti, favorire la partecipazione civica, prevedere adeguate forme di gestione di quanto è realizzato, preoccuparsi dell'intermediazione fra chi offre e chi cerca un'abitazione. Per questo è necessario che lo Stato e gli enti

locali tornino a esercitare la funzione di regia complessiva che compete loro. In altre parole, sono necessarie *politiche abitative pubbliche*.

Per comprendere meglio le ragioni a favore dell'intervento pubblico, riteniamo utile richiamare alcuni contenuti dell'ultimo intervento statale avente un carattere ordinario e di ampio respiro, il programma decennale per l'edilizia residenziale del 1978, e del bando dei Contratti di quartiere, promosso con la legge 662/1996.

La realizzazione del piano decennale ha comportato “un onere finanziario di 33.600 miliardi di lire, pari a 17,4 miliardi di euro; aggiornando al 2009 le cifre stanziare ogni anno dal 1978, e considerando a valore corrente quelle iscritte per gli anni dal 2010 al 2014, l'impegno finanziario dello stato diventa di 26,4 miliardi di euro.” (Lungarella, 2010) A queste somme corrispondono, in base alle ricostruzioni effettuate da Raffaele Lungarella, circa 625.000 alloggi, dei quali poco più della metà di edilizia agevolata. Secondo Federcasa, le domande di assegnazione di un alloggio pubblico già iscritte nelle graduatorie nelle principali città italiane sono oltre 135.000, il fabbisogno potenziale di edilizia sovvenzionata è pari a quattro volte tanto, e il perimetro del disagio abitativo comprende, a seconda i criteri scelti, fra i tre e i sei milioni di famiglie. Non è azzardato ritenere che oggi si debba intervenire con un programma analogo, per durata nel tempo e consistenza dei finanziamenti. Le politiche di risanamento del bilancio impongono una gestione molto oculata delle risorse da destinare alla realizzazione di alloggi pubblici, e un consistente cofinanziamento dei privati. Non si può trascurare che lo stanziamento di un miliardo l'anno, comparabile per entità a quello del piano decennale, equivarrebbe a poco più dell'uno per mille della spesa pubblica.

Il secondo aspetto che ci preme richiamare riguarda la macchina amministrativa. La legge sulla casa del 1971 aveva definito l'organizzazione a livello statale, con una ripartizione delle competenze fra i settori della programmazione economica e dei lavori pubblici. La legge del 1978 riserva la regia complessiva allo Stato, attraverso il Comitato per l'edilizia residenziale, e delega a Regioni e comuni gli aspetti operativi. Le Regioni gestiscono la ripartizione dei finanziamenti, individuano i soggetti realizzatori ed esercitano le funzioni di vigilanza. Comuni e istituti autonomi promuovono e realizzano i singoli interventi. È opinione largamente condivisa che i noti limiti dell'iniziativa pubblica siano stati amplificati dalla complessità di questa organizzazione e dagli innumerevoli passaggi formali che hanno rallentato e deformato l'attuazione del programma. Tuttavia, da allora è cambiato quasi tutto nella pubblica amministrazione e il rilancio di quest'ultima, dopo oltre venti anni di declino, potrebbe essere perseguito anche attraverso un nuovo affidamento di responsabilità nel settore delle politiche abitative.

L'esperienza della programmazione complessa degli anni novanta e quella maturata nell'attuazione della programmazione comunitaria sono emblematiche delle grandi potenzialità e degli ostacoli da affrontare se si vuole intraprendere questo cammino. I Contratti di quartiere costituiscono, a questo proposito, un'esperienza di rilevante interesse, non solo per la loro estraneità rispetto alle pulsioni del settore immobiliare.

Grazie a uno stanziamento pari a circa 300 miliardi (250 milioni di €, ai valori attuali) vengono attivati 46 interventi in altrettanti comuni, selezionati su oltre 120 proposte. Il successo del bando risiede non soltanto nel numero rilevante di progetti e negli esiti raggiunti, talvolta lusinghieri, ma anche nell'ampiezza del coinvolgimento di funzionari pubblici, professionalità di eccellenza, cittadini e associazioni, a testimonianza delle possibilità, insite nell'azione pubblica, di costruire coalizioni di progetto. Solamente ragioni ideologiche impediscono una riproposizione, in forma ordinaria, di iniziative simili.

Il secondo elemento di interesse dei contratti di quartiere, riguarda l'integrazione degli interventi edilizi e urbanistici con quelli di accompagnamento sociale, che riguardano i servizi di interesse collettivo e le attività produttive, con il ricorso a forme compiute di partecipazione dei residenti. Anche alcuni recenti interventi promossi da fondazioni, enti e associazioni che, in chiave sperimentale, si sono misurati concretamente con il concetto dell'abitare sociale hanno ribadito l'importanza di questa integrazione. Occorre, a questo scopo, superare la rigida suddivisione per compartimenti ritagliati sulle competenze amministrative e sulle fonti di finanziamento. È un problema ben noto da molto tempo, alla cui soluzione possono contribuire efficacemente i programmi di iniziativa pubblica, come testimoniato non solo dai Contratti di Quartiere, ma anche dalle iniziative comunitarie che, direttamente o indirettamente, si sono misurate con il disagio abitativo (dai primi Urban ai più recenti Urbact).

Una convergenza necessaria tra politiche abitative e pianificazione urbanistica

La qualità e la dignità della vita delle persone non si assicurano con la mera disponibilità di un alloggio, né soltanto attraverso la qualità dei singoli insediamenti, ma dipendono da quanto la città offre in termini di

opportunità di lavoro, accesso ai servizi, occasioni di incontro e socializzazione. Per questo motivo le politiche abitative pubbliche e la pianificazione urbanistica devono essere coerenti tra loro. Nel passato, si è ricercata questa convergenza soprattutto nella definizione delle scelte riguardanti i nuovi insediamenti, nelle aree di completamento e di espansione. Oggi, per la prima volta nella storia urbanistica delle nostre città, la fine dell'espansione costituisce una possibilità concreta. La trasformazione dell'esistente non ha più un carattere residuale, ma costituisce il principale campo di azione della pianificazione.

Anche all'interno della città, per generare utilità collettive e non solo una mera valorizzazione economica, occorre selezionare, indirizzare e coordinare interventi grandi e piccoli, materiali e immateriali. A questo scopo può essere finalizzato un programma pluriennale di politiche abitative pubbliche, sostenuto da finanziamenti ordinari, basato su iniziative promosse dagli enti locali dentro una cornice e una regia nazionale, con il coinvolgimento di un'ampia platea di soggetti attivi nel campo dell'urbanistica, dell'economia e del sociale.

Un generico richiamo alla cosiddetta *rigenerazione urbana* non è sufficiente, senza precisare in che modo si intendono garantire le finalità sociali del cambiamento prodotto dalle trasformazioni, sia in rapporto a chi già vive nelle aree interessate dagli interventi, sia con riferimento ai futuri abitanti. Gli interventi nell'esistente riguardano un territorio vissuto e in continua modificazione e devono porsi in relazione con la sua storia e i suoi abitanti, sia quando occorre segnare una discontinuità (se non una vera e propria palinogenesi), sia quando è necessario preservarne l'identità.

In ciascuna città – grande e piccola – il secolo passato ha lasciato in eredità edifici e aree in condizioni di abbandono o sottoutilizzazione, strutture in contrasto con il contesto, quartieri in cui si concentra la presenza di persone e famiglie in condizioni di disagio e in cui sorgono conflitti, tra vecchi e nuovi abitanti. La trasformazione di queste aree, in particolare dei compendi pubblici, può svolgere una preziosa funzione di innesco del cambiamento. Affidarne le sorti al solo mercato, dominato dalle rendite immobiliari e finanziarie, significa rinunciare a molte opportunità. Al contrario, saper utilizzare al meglio le possibilità offerte dalla presenza di investitori *pazienti* (cioè non speculativi e disponibili a ottenere rendimenti bassi, ma sicuri) e sostenere lo sviluppo di economie locali, oggi penalizzate dal costo eccessivo degli immobili, può moltiplicare l'impatto degli investimenti pubblici. Solo la regia pubblica – se esercitata al meglio – può assicurare un compito così difficile e delicato, ponendo uguale attenzione al modo in cui si formano le decisioni, al contenuto delle trasformazioni, al percorso di accompagnamento che deve precedere e seguire gli interventi. Ed è proprio su questo terreno di sfida che il livello statale dovrebbe ingaggiare le iniziative locali, assicurando loro un sostegno adeguato, non solo finanziario.

Tutto questo richiede un investimento nell'intelligenza collettiva e nelle potenzialità dell'iniziativa pubblica. Proprio ciò che oggi manca, non per impedimenti oggettivi, ma solo per modeste convenienze di breve respiro.

Riferimenti bibliografici

Lungarella, R. (2010) "Il diritto alla casa tra welfare state e mercato. Annotazioni sul "piano casa", Università degli studi Gabriele D'annunzio Chieti e Pescara, *Diritti fondamentali e politiche della UE dopo Lisbona*, Pescara 6-7 maggio 2010-04-28, p. 4.

Riconoscimenti

Nel seminario sulle politiche abitative e la pianificazione urbanistica, organizzato dalla *scuola di eddyburg* il 20 ottobre 2014, hanno partecipato come relatori: Vezio De Lucia, Giancarlo Storto, Laura Mariani, Roberto Gianni, Marco Guerzoni, Alessandro Coppola, Chiara Durante, Annalisa Pecoriello. A loro va il nostro riconoscimento.

**ITALIA
45 . 45**

Radici, Condizioni, Prospettive

Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti
Venezia, 11-13 giugno 2015
Planum Publisher ISBN 9788899237042

**Social housing e rigenerazione urbana:
dalla dimensione europea, nuovi stimoli per il caso bolognese**

Angela Santangelo

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
CIRI-EC – Centro Interdipartimentale di Ricerca Industriale Edilizia e Costruzioni
Email: angela.santangelo@unibo.it

Stefania Proli

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
DA – Dipartimento di Architettura
Email: stefania.proli@unibo.it

Simona Tondelli

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
DA – Dipartimento di Architettura
Email: simona.tondelli@unibo.it

Abstract

La questione abitativa nella sua configurazione odierna presenta caratteri di discontinuità rispetto al passato. Da un lato assistiamo ad un progressivo ridimensionamento del ruolo svolto per decenni dal soggetto pubblico nelle politiche abitative, dall'altro la crisi economica globale ha contribuito a paralizzare le poche iniziative volte a sperimentare nuove soluzioni alla questione abitativa. In particolare, il contributo intende mettere a confronto la necessità di riformulare le politiche per l'edilizia residenziale sociale in una logica di sussidiarietà e cooperazione, concentrandosi sulla relazione tra *social housing* e rigenerazione urbana per dare risposta a bisogni complessi che vanno oltre rispetto alla necessità di un alloggio sociale. Oggetto dello studio sono i modelli di *governance* che nascono da un approccio integrato tra nuove relazioni pubblico-privato e modelli insediativi che coinvolgono, oltre all'alloggio, un sistema integrato di funzioni e servizi. In Italia la mancanza di una visione strategica che coniughi rigenerazione urbana a *housing* sociale è evidente. Il lavoro proposto parte da un'analisi di alcune tra le più significative politiche ed esperienze europee per determinare quali fattori possono essere considerati determinanti per sancire un'inversione di rotta nell'attuazione delle politiche abitative nel contesto bolognese. L'analisi, inoltre, si pone l'obiettivo di investigare le prospettive di un rinnovato protagonismo del soggetto pubblico nell'assumere una posizione di controllo delle iniziative private e di promozione di un nuovo settore privato con caratteristiche sociali.

Parole chiave: social housing, urban regeneration, governance.

Introduzione

In Europa manca una definizione univoca di *social housing*, ma soprattutto una politica dell'Unione Europea in materia di edilizia abitativa. Nonostante in Europa sia riconosciuto il diritto fondamentale all'assistenza abitativa, data la molteplice natura degli attori che operano nel settore e la crescente tendenza al coinvolgimento di nuovi operatori privati, l'UE ricomprende il *social housing* tra i servizi d'interesse

economico generale (SIEG)¹. Spetta quindi alle competenti Autorità pubbliche degli Stati membri il compito di rendere efficace e di dare attuazione a tale diritto fondamentale (Cassa Depositi e Prestiti, 2014), stabilendo i contorni delle politiche e della programmazione territoriale, le condizioni di accesso, le possibili forme di godimento e finanziamento.

In Italia, la questione casa è oggi tornata al centro del dibattito sociale e politico in seguito all'emergere di nuove e più diffuse forme di disagio, caratterizzate da una forte eterogeneità dei bisogni e dei soggetti coinvolti. Da un lato, gli strumenti tradizionali e l'edilizia residenziale pubblica (ERP) non sono in grado di promuovere politiche abitative che soddisfino la nuova domanda; dall'altro, la crisi economica ha definitivamente sancito l'impossibilità del libero mercato di assorbire la domanda abitativa. Inoltre, le esperienze messe in atto nell'ultimo decennio si sono rivelate inefficaci rispetto alla dimensione del disagio; la mancata promozione, da parte del soggetto pubblico, di un settore con operatori sociali non-profit, impedisce di andare oltre a buone pratiche di natura spontanea e di istituzionalizzare nuovi modelli di *governance*.

Tra le politiche promosse per lo sviluppo sostenibile delle città, la rigenerazione urbana si pone nei suoi principi di progetto e processo come un'articolata modalità attuativa incentrata su alcuni fondamentali temi-cardine, quali: l'attivazione degli investimenti tramite il partenariato pubblico-privato, l'efficienza energetica, la sostenibilità degli interventi, la valorizzazione dei patrimoni immobiliari, il finanziamento privato delle opere pubbliche, la fiscalità immobiliare. Si configura quindi come un processo chiave per la sostenibilità delle città, dove il *social housing* rappresenta uno strumento di qualificazione dei suoi tessuti e, allo stesso tempo, una possibile risposta alla questione abitativa nella sua configurazione odierna.

Ciò che risulta sempre più evidente è perciò l'imprescindibilità del *social housing* dai meccanismi di welfare e il ruolo che la rigenerazione urbana può svolgere nello sviluppo di questo settore: "La rigenerazione urbana si pone nei suoi principi di progetto e processo come un'articolata modalità attuativa della più ampia idea di sostenibilità, mentre il *social housing*, evoluzione del concetto di edilizia pubblica rivolta ad una fascia sociale 'intermedia', ben si presta ad essere uno degli elementi riqualificanti e rigeneranti brani di città degradati o incompleti" (De Matteis, 2012).

Dall'analisi di due esperienze europee significative per criteri di allocazione del *social housing*, la natura degli operatori e i meccanismi attuativi dei processi di rigenerazione urbana (Paesi Bassi e Germania), si formulano alcune conclusioni con un focus sul caso della città di Bologna.

***Social housing* e rigenerazione urbana: verso un percorso di integrazione**

Nonostante la questione abitativa giochi un ruolo chiave nello sviluppo sostenibile urbano e la presenza di abitazioni a canone sociale contribuisca alla formazione di comunità sostenibili dal punto di vista economico, sociale e ambientale (Housing Europe, 2014), il percorso che le amministrazioni, le imprese e la società civile devono intraprendere per colmare il divario tra politiche e pratiche e raggiungere gli obiettivi di sostenibilità è tutt'altro che definito. Nella maggior parte dei Paesi dell'Europa centro-occidentale, il *social housing* costituisce una componente rilevante nei processi di rigenerazione urbana; si possono quindi individuare tre dimensioni (Droste et al., 2008) determinanti nel percorso di integrazione tra rigenerazione urbana e politiche abitative sociali:

- l'approccio territoriale integrato a 'base locale' (*area-based*), che fa riferimento all'individuazione di aree svantaggiate su cui concentrare l'intervento e quindi l'allocazione delle risorse; la dimensione locale non si riferisce tanto e solo al perimetro amministrativo dell'intervento, ma al riconoscimento delle specificità locali nella costruzione di un piano di azione (Bronzini, 2014);
- l'approccio globale o integrale, con l'intento di superare la conflittualità tra settori e operare combinando obiettivi sociali, culturali ed economici con la trasformazione fisica;
- il passaggio dal concetto di 'governo' a quello di *governance*, rappresentativo della tendenza ad adottare il partenariato pubblico-privato come strumento privilegiato di attuazione degli interventi, senza tralasciare l'inclusione dei beneficiari nel processo decisionale. Si può quindi parlare di *governance* ibrida all'interno di un sistema regolato dal soggetto pubblico (Lodi Rizzini, 2013), in cui esso svolge un ruolo

¹ Tuttavia è possibile una deroga alle norme sugli aiuti di Stato nel caso in cui si tratti della compensazione – economica, finanziaria, normativa/urbanistica e fiscale – volta all'adempimento di specifici obblighi di servizio pubblico, secondo le condizioni stabilite nella Decisione n. 2012/21/UE della Commissione Europea, applicazione delle disposizioni dell'art. 106, par. 2, TFUE.

di 'regolatore' e 'facilitatore' degli interventi di *social housing*, in contrapposizione rispetto a quello di 'finanziatore' e 'promotore' esercitato, in Europa come in Italia, fino agli anni '90 (Venditti, 2009). Nonostante l'individuazione di queste tre dimensioni possa ritenersi valida anche per l'Italia, rimane però da determinare la scala ottimale degli interventi di rigenerazione urbana e promozione dell'edilizia residenziale sociale. Le modalità con le quali le sopracitate dimensioni vengono declinate per risolvere i problemi locali differiscono molto nei paesi dell'UE. Nel seguente paragrafo vengono proposti tre focus su altrettanti Paesi per comprendere meglio i fattori che maggiormente determinano il successo delle esperienze.

Social housing e rigenerazione urbana: modelli di governance in UE

Il modello olandese

Nei Paesi Bassi il settore del *social housing* rappresenta circa il 30% del totale del mercato abitativo e più del 75% della quantità di alloggi in locazione. Gli alloggi sociali sono forniti da circa 390 *Woningcorporaties*, associazioni private non-profit che si occupano della costruzione e gestione degli alloggi sociali e di un ampio ventaglio di servizi complementari per un target eterogeneo, in primis per coloro che si trovano in difficoltà nel trovare una casa dignitosa alle condizioni di libero mercato². Tuttavia, queste associazioni gestiscono uno stock di abitazioni in affitto così ampio da poter perseguire un approccio di tipo 'universalistico'³ e ospitare non esclusivamente gruppi a basso reddito⁴ (Smeets e Dogge, 2007; Czischke e Pittini, 2007).

Sebbene sia il governo centrale a fornire le politiche di riferimento in tema di edilizia residenziale sociale e rigenerazione urbana, la realizzazione degli interventi è soprattutto affidata alle autorità locali e alle associazioni di abitazioni (Kleinhans, 2004). Nel 2005 il Comitato scientifico per le politiche del Governo olandese ha pubblicato il Rapporto 'Fiducia nel quartiere' (*Vertrouwen in de buurt*) segnando un punto di svolta per la rigenerazione urbana, che da questo momento in avanti impone un coinvolgimento diretto dei residenti attraverso iniziative di *empowerment* e un focus sulle questioni sociali parallelamente alle misure per il miglioramento fisico delle aree di intervento.

Tra gli interventi più significativi promossi direttamente dal Governo centrale si ricorda il Programma denominato '40 quartieri', avviato nel 2007 con l'obiettivo di intervenire secondo un approccio *area-based*, attraverso trasformazioni fisiche e la realizzazione di servizi, su 40 quartieri critici selezionati; per aumentare la vivibilità dei quartieri e l'inclusione sociale, il Programma prevede che i lavori di ristrutturazione degli edifici siano affiancati da altre attività per promuovere l'occupazione, l'educazione, integrazione sociale e le politiche abitative (van Gent et al., 2009). Esempio della complessa relazione tra *Woningcorporaties* e inquilini nelle pratiche di rigenerazione urbana è rappresentato dal 'Piano Sociale' (*Stadsvernieuwing*) sottoscritto nel giugno 2009 da Ymere (una tra le tre più grandi associazioni di abitazioni olandese, attiva in particolare nell'area di Amsterdam) e gli inquilini del blocco 1 Olympia, quartiere a sud di Amsterdam, sulla base di un accordo tra il Comune, l'Associazione degli Inquilini di Amsterdam e la Federazione delle *Woningcorporaties*. Il 'Piano Sociale' descrive le procedure di intervento e contiene tutte le possibili scelte degli inquilini (mobilità temporanea, mobilità permanente, non intervento) in relazione alla rigenerazione del quartiere Olympia; inoltre, ogni inquilino è coinvolto nella progettazione attraverso l'affiancamento di un consulente per tutta la durata dell'operazione.

Il coinvolgimento delle *Woningcorporaties* nei processi di rigenerazione va quindi oltre alla proprietà degli edifici e delle aree di intervento, ma è legato alla natura di questi soggetti; esse, infatti, operano nel rispetto del Regolamento per la gestione del settore degli affitti sociali (*Besluit Beheer Sociale Huursector – BBSH*) e in ottemperanza al principio di pubblico interesse (van Bortel, 2009). È quindi il loro stato di *admitted institution* nel settore del *social housing* a legittimare e motivare il coinvolgimento operativo e finanziario nelle pratiche di rigenerazione urbana.

² I dati statistici 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 2013' (in lingua originale, *Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie "Cijfers over Wonen en Bouwen 2013"*).

³ La presente classificazione è stata formulata dal CECODHAS con lo scopo di analizzare le politiche degli Stati Membri con relativa omogeneità, a partire dai criteri di allocazione del servizio abitativo. Il sistema 'universalistico' si colloca in contrapposizione a quello 'selettivo' (di tipo 'generalista' o 'residuale').

⁴ Recentemente il Governo olandese, spinto dalle decisioni dell'UE in materia di aiuti di stato, ha imposto un riesame del target di utenti: i beneficiari del *social housing* sono oggi identificati attraverso una soglia reddituale annuale massima (34.229 euro nel 2013), aggiornata ogni anno su scala nazionale; il 90% delle proprietà delle associazioni deve essere allocata sulla base di questo criterio, mentre il restante 10% può essere affittato a soggetti il cui reddito annuale supera la soglia massima.

Il modello tedesco

La Germania può considerarsi un esempio europeo di un sistema in grado di offrire un'offerta di *social housing* differenziata e con un buon livello qualitativo e una molteplicità di attori coinvolti⁵, nonostante il settore giuridicamente definibile come tale sia inferiore al 5% dello stock di abitazioni⁶. La ragione è da ricercarsi nella 'temporaneità' del *social housing*: lo Stato offre sussidi per la realizzazione di abitazioni, anche a soggetti privati che mantengono la proprietà e la gestione degli immobili, a condizione che gli alloggi vengano offerti in locazione a prezzi inferiori a quelli di mercato per un lasso di tempo predefinito, in genere non inferiore a 20 anni (Droste et al., 2008; Bronzini, 2014), secondo un criterio di allocazione di tipo 'selettivo'.

Dal 2006, *social housing* e rigenerazione urbana sono interamente di competenza degli stati federali (*Länder*) che sono quindi responsabili della formulazione di programmi attuativi e di finanziamento. Si parla, infatti, di un approccio *area-based* e di una effettiva 'territorializzazione' delle questioni abitative e della rigenerazione urbana, in cui le pratiche adottate sono varie e si intrecciano con il contesto in cui si realizzano. In Bavaria, il Programma per l'equità sociale dei terreni (*Sozial gerechte Bodennutzung*) ha l'obiettivo di ridurre la domanda di alloggi sociali attraverso azioni combinate di promozione della proprietà e dell'affitto; il titolo abilitativo è subordinato alla condizione che fino a 2/3 dell'aumento del valore relativo all'intervento siano utilizzati per la realizzazione di infrastrutture e servizi per incrementare la sostenibilità (Droste et al., 2008). La città di Monaco ha realizzato un Modello (*München Modell*) che si pone l'obiettivo di raggiungere, per ogni singolo intervento di sviluppo e rigenerazione urbana, un mix tra beneficiari a medio e basso reddito, e contemporaneamente tra finanziamenti pubblici e privati. I pilastri su cui si fonda il modello sono essenzialmente il principio di equità sociale dei terreni e la promozione degli interventi da parte di soggetti pubblici in collaborazione con attori privati. Se da un lato la condivisione finanziaria dell'intervento aumenta la condivisione delle responsabilità e implica una maggiore attenzione ai bisogni di tutte le parti in gioco, dall'altro lato una *governance* ibrida tende ad una negoziazione più articolata e quindi più lunga, incidendo considerevolmente sui tempi di realizzazione e sul budget (ibid.).

Il modello italiano

In Italia la percentuale di alloggi con caratteristiche sociali è pari a circa il 5% del totale delle abitazioni. A seguito del trasferimento delle funzioni amministrative statali relative all'edilizia residenziale alle Regioni e all'assegnazione ai Comuni della competenza sulle assegnazioni degli alloggi in locazione, il settore del *social housing* italiano è di competenza delle singole Aziende Casa, che erogano servizi abitativi secondo un criterio di allocazione di tipo 'selettivo'. A partire dalla seconda metà degli anni '90, gli interventi di rigenerazione urbana hanno generalmente promosso forme di integrazione con le politiche abitative a carattere sociale (Bronzini, 2014). Tradizionalmente, all'interno del settore pubblico, quello delle politiche per la casa ha ricoperto nel nostro paese un ruolo minore all'interno del sistema di welfare (Tommi, 2011). La recente crisi finanziaria globale del 2008 ha solamente aggravato una situazione già critica, coinvolgendo il mercato nel suo complesso e richiedendo nuovi programmi e politiche. Molti studiosi (Coppo, 1998; Caudo, 2011; Padovani, 2011), inoltre, hanno denunciato come in Italia le politiche per la casa siano arrivate alla fine di un ciclo; sono infatti esauriti i canali di risorse che fino ad ora hanno alimentato il settore e si sta aprendo un nuovo scenario in cui diventano centrali le politiche locali e le risorse private, ed in cui si affacciano nuove tematiche ancora tutte da risolvere.

In Emilia-Romagna, sono due gli elementi caratterizzanti la politica abitativa regionale (Cassa Depositi e Prestiti, 2014): da un lato si assiste alla promozione della rigenerazione urbana in contrapposizione alla nuova costruzione e all'incremento del consumo di suolo; dall'altro, l'ERP è considerata come un sottoinsieme dell'Edilizia Residenziale Sociale (ERS), che vede invece il concorso di operatori privati per la realizzazione di servizi integrativi all'abitare. In particolare, l'edilizia agevolata è l'ambito maggiormente promosso, attraverso i seguenti programmi in corso di attuazione:

- 'programma edilizio 3.000 case per l'affitto e la prima casa di proprietà', deliberato nel 2006, riguarda 158 iniziative per quasi 284 milioni di euro, delle quali il 71,5% effettivamente cofinanziate; le nuove costruzioni, pari al 93,6% degli interventi cofinanziati, sono realizzate principalmente da società cooperative o consorzi di cooperative;

⁵ Agli investitori privati si aggiungono le cooperative non-profit e le compagnie di abitazione federali o municipali, che agiscono però come attori privati e sono assimilate a tutti gli effetti a soggetti privati che operano sul libero mercato.

⁶ I dati statistici relativi alla Germania sono aggiornati al 2011 e forniti dal CECODHAS.

- ‘una casa alle giovani coppie e altri nuclei familiari’, deliberato nel 2009, nasce con l’obiettivo di consentire l’acquisizione della proprietà della prima casa dopo un periodo di locazione di massimo quattro anni a canone inferiore a quello di mercato, ad un prezzo determinato al momento dell’inizio del periodo di locazione. La Regione ha messo a disposizione circa 23 milioni euro che hanno consentito di soddisfare le richieste di 1.142 nuclei familiari. Nel corso degli anni successivi, sono state concesse continue proroghe e sono state estese le tipologie dei possibili beneficiari;
- ‘programma di edilizia sociale 2010’, deliberato nel 2010, vede l’impiego di risorse pari a circa 74 milioni di euro (il 90,5% delle quali di provenienza regionale e il 9,5% di provenienza statale), e una offerta di circa 773 alloggi, più del 90% di nuova costruzione, principalmente realizzati da cooperative.

Secondo i dati a disposizione (Cassa Depositi e Prestiti, 2014), nonostante il ruolo caratterizzante della rigenerazione urbana nella L.R. 24/2001 e la L.R. 24/2013, i tre programmi hanno essenzialmente promosso interventi di nuova costruzione in larga parte in proprietà, ben lontani dagli obiettivi di rigenerazione urbana.

Conclusioni: nuovi stimoli per il caso bolognese

La situazione fin qui esposta rappresenta un punto di partenza per un effettivo ripensamento dei modelli di *governance* capaci di utilizzare la rigenerazione urbana come leva per dare nuova propulsione al *social housing* e incrementare i servizi integrativi all’abitare.

Nella città di Bologna, l’integrazione tra rigenerazione urbana e politiche abitative è perseguita attraverso alcune iniziative promosse dal soggetto pubblico che vedono la compartecipazione dei privati. Ad esempio, il progetto ‘Pilastro 2016’, promosso dal Comune di Bologna e Acer Bologna, mira ad intervenire, attraverso la costruzione di un percorso partecipato, sul comparto ERP Pilastro (quartiere San Donato) per riconfigurarne dal punto di vista urbanistico, alla luce delle istanze economiche, sociali e culturali esistenti e in via di sviluppo nell’area a nord est. Il progetto ‘Rig.ener.a.’, promosso da Acer Bologna in collaborazione con il Comune di Bologna e l’Università di Bologna, interviene sull’efficientamento energetico di 23 edifici ERP (per un totale di 954 alloggi), da promuovere con un contratto di performance energetica stipulato con una ESCo e il supporto agli assegnatari nel corretto utilizzo delle nuove tecnologie, in un’ottica di approccio partecipato per la condivisione delle strategie, anche di natura comportamentale. Nonostante ci siano stati tentativi di integrare in maniera più sistematica il tema del *social housing* all’interno degli strumenti urbanistici⁷, le esperienze in corso si presentano ancora come casi isolati; quelle maggiormente significative sono spesso conseguenza della sensibilità dei soggetti coinvolti e del loro grado di autonomia gestionale, più che frutto di una politica organica. Siamo cioè in assenza di un modello di *governance* capace di mettere a frutto le (seppur scarse) risorse pubbliche e convogliare nei processi di rigenerazione urbana l’interesse dei privati.

Il modello olandese mostra come l’integrazione fra *social housing* e rigenerazione urbana derivi principalmente dalla partecipazione di attori privati nei processi di rigenerazione e gestione dell’*housing* sociale, grazie ad un’organizzazione in cui le associazioni di abitazioni sono soggetti privati promotori – in ottemperanza con il proprio statuto – dell’interesse pubblico. Il modello tedesco è esemplificativo di come non sia indispensabile un’alta percentuale di *social housing* con criteri di assegnazione universalistici affinché sia possibile costruire partenariati pubblico-privati che promuovano pratiche di rigenerazione urbana integrate con le politiche abitative.

Alla luce di questi esempi, e delle caratteristiche del settore del *social housing* in Italia, è auspicabile per la città di Bologna una *governance* ibrida *area-based* strutturata a partire da un programma in cui il soggetto pubblico si pone come facilitatore e la rigenerazione attraverso l’integrazione delle politiche abitative come obiettivo imprescindibile (e non un parametro monetizzabile). Un modello in cui il perseguimento dell’interesse pubblico non sia accessorio ma vincolante. È quindi necessario un regolamento che metta in luce le relazioni tra gli attori per la costruzione di partenariati efficaci, e un programma capace di convogliare le risorse pubbliche e private in una serie di interventi organici che possano migliorare qualitativamente e quantitativamente la dimensione sociale degli interventi.

⁷ Tra i criteri di selezione adottati per valutare le proposte dei privati presentate in seguito al bando che il Comune ha pubblicato per raccogliere le manifestazioni di interesse ai fini della formazione del nuovo POC di qualificazione diffusa, c’è l’indirizzo degli interventi privati verso l’incremento delle dotazioni territoriali tra cui la produzione di edilizia sociale.

Riferimenti bibliografici

- Bronzini M. (2014), *Nuove forme dell'abitare*, Carrocci, Roma.
- Cassa Depositi e Prestiti (a cura di, 2014), *Social Housing. Il mercato immobiliare in Italia: focus sull'edilizia sociale*, Report monografico 03, Cassa Depositi e Prestiti, Roma, disponibile al sito: http://www.cdp.it/static/upload/rep/report-monografico_social-housing.pdf, ultimo accesso 23 Aprile 2015.
- Caudo G. (2011), "La città pubblica", *Urbanistica*, n. 148, pp. 118-121.
- Coppo M. (1998), "L'edilizia sociale ad una svolta: strategie di ricomposizione delle politiche della casa dopo la fine dei fondi Gescal", *Edilizia popolare*, n. 256, pp. 66-75.
- Czischke D., Pittini A. (2007), *Housing Europe 2007: review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*, CECODHAS European Social Housing Observatory, Brussels.
- De Matteis, M. (2012), *Rigenerazione urbana e social housing. Un confronto tra Venezia e Seoul in un'esperienza formativa*, Università IUAV di Venezia, Venezia.
- Droste C., Lelevrier C., Wassenberg F. (2008), "Urban regeneration in European social housing areas", in Scanlon K., Whitehead C. (eds.), *Social Housing in Europe II. A review of policies and outcomes*, LSE London School of Economics and Political Science, London, pp. 163-196.
- Housing Europe (2014), *Consultation response to public consultation - "The urban dimension of EU policies – key features of an EU Urban Agenda"*, disponibile al sito: <http://www.housingeurope.eu/resource-348/the-urbandimension-of-eu-policies--key-features-of-an-eu-urban-agenda>, ultimo accesso 28 Aprile 2015.
- Iommi S. (2011), "The Target Efficiency Problem in Italy's Housing Policy. The Case of Tuscany", *Housing Studies*, no. 26, vol. 1, pp. 41-67.
- Kleinhans R. (2004), "Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature", *Journal of Housing and the Built Environment*, no. 19, vol. 4, pp. 367-390.
- Lodi Rizzini C. (2013), "Il ruolo dell'integrazione nelle politiche abitative: il caso del Social Housing", paper presentato in occasione della *Conferenza Espanet, Italia, Europa: Integrazione sociale e integrazione politica*, Rende, settembre.
- Padovani L. (2011), "Politiche della casa in Italia, tra globalizzazione, un federalismo incerto e pratiche locali", *Atti della XIV conferenza SIU*, Torino, marzo.
- Smeets J., Dogge P. J. C. (2007), "Housing Associations, Competences and Strategic Sourcing: The Case of Trudo Housing Association", *Housing, Theory and Society*, no. 24, vol. 1, pp. 49-62.
- van Bortel G. (2009), "Network governance in action: the case of Groningen complex decision-making in urban regeneration", *Journal of Housing and the Built Environment*, no. 24, vol. 2, pp. 167-183.
- van Gent W. P. C., Musterd S., Ostendorf W. J. M. (2009), "Bridging the Social Divide? Reflections on Current Dutch Neighbourhood Policy", *Journal of Housing and the Built Environment*, no. 24, vol. 3, pp. 357- 368.
- Venditti M. (2009), *Social Housing. Logica sociale e approccio economico-aziendale*, FrancoAngeli, Milano.

ITALIA
45 . 45

Radici, Condizioni, Prospettive

Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti
Venezia, 11-13 giugno 2015
Planum Publisher ISBN 9788899237042

Costruire nel costruito.
Riqualificazione dell'Edilizia Economica e Popolare

Giuseppe Galiano

Sapienza – Università di Roma
DICEA – Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile ed Ambientale
Email: giuseppe.galiano@uniroma1.it
Tel: 347 1976624

Alessandro Cutini

Sapienza – Università di Roma
DICEA – Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile ed Ambientale
Email: alessandro.cutini@uniroma1.it
Tel: 06 44585668

Abstract

In un paese in cui la crisi economica rende difficile la realizzazione di nuovi alloggi, ed il patrimonio edilizio esistente (sia pubblico che privato) necessita di grandi interventi, la riqualificazione può rappresentare un tassello significativo per la rinascita economica e l'integrazione sociale.

La riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, con particolare riferimento all'edilizia residenziale pubblica, costituisce un campo di indagine complesso ed articolato ma anche estremamente significativo e di forte attualità nel dibattito urbanistico e socio-culturale.

La presente ricerca vuole investigare le opportunità offerte da interventi di riqualificazione in contesti di edilizia economica e popolare che versano in particolari condizioni di degrado fisico e/o sociale, arrivando a cogliere le implicazioni che le modifiche di dette parti della città possono innescare nel processo di rigenerazione urbana complessiva, attraverso la collaborazione tra i diversi attori coinvolti nel processo e ricordando quanto auspicato dal filosofo tedesco Martin Heidegger, oltre mezzo secolo fa: «la riqualificazione di quartieri degradati può essere una occasione da sfruttare per la ri-cucitura tra l'uomo e i luoghi da esso abitati».

Parole chiave: riqualificazione, social housing, integrazione.

Perché riqualificare?

L'Italia è un paese in cui quasi la metà del patrimonio edilizio (sia pubblico che privato) è ormai obsoleto, degli immobili sono stati realizzati in un breve periodo di circa 30 anni (detto boom edilizio) dal 1950 in poi, le tecniche ed i materiali impiegati erano di bassa qualità, vi è dunque una grande necessità di interventi dal punto di vista del restauro, del recupero e valorizzazione, della rigenerazione e dell'efficientamento energetico, nonché della riqualificazione che può rappresentare un tassello significativo per la rinascita sociale ed economica.

Tabella I | Edifici per epoca di costruzione e stato manutentivo sul territorio nazionale italiano -elaborazione e stime CRESME/SI.

	Ottimo		Buono		Mediocre		Pessimo		Totale	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
Prima del 1919	316.700	14,7	1.049.615	48,8	680.381	31,6	103.536	4,8	2.150.259	100
Dal 1919 al 1945	193.696	14,0	691.480	50,0	436.613	31,6	62.026	4,5	1.383.815	100
Dal 1946 al 1961	279.450	16,8	913.295	55,0	425.106	25,6	41.978	2,5	1.659.829	100
Dal 1962 al 1971	444.051	22,6	1.142.554	58,1	357.587	18,2	23.765	1,2	1.967.957	100
Dal 1972 al 1981	619.516	31,2	1.114.754	56,2	237.164	12,0	11.772	0,6	1.983.206	100
Dal 1982 al 1991	450.912	34,9	709.981	55,0	123.812	9,9	5.797	0,4	1.290.502	100
Dal 1992 al 2001	367.438	47,6	346.595	44,9	54.807	7,1	3.087	0,4	771.927	100
Dopo il 2001	382.931	71,9	133.147	25,0	15.445	2,9	1.065	0,2	532.588	100
TOTALE	3.054.694	25,9	6.101.421	52,0	2.330.915	19,9	253.053	2,2	11.740.083	100

Un immobile non può avere una vita illimitata, superato un certo periodo è fisiologica la necessità di intervenire per mantenerne lo stato di conservazione; in base alle indagini condotte ciclicamente dal CRESME, si può ritenere dopo quarant'anni di vita un manufatto edilizio necessiti di una serie di interventi di ristrutturazione per soddisfare gli standard qualitativi di base.

Tabella II | Stock e riqualificazione negli ultimi 10 anni sul totale dell'edilizia pubblica e privata in Italia -elaborazione e stime CRESME 2012.

	Città metropolitane		Alte città capoluogo		Altri comuni	
	migliaia	%	migliaia	%	migliaia	%
Abitazioni esistenti	4.365	100	3.707	100	21.967	100
Interessate da riqualificazione nei precedenti 10 anni	2.008	47,8	2.094	56,5	13.431	61,1
di cui: in edifici con oltre 40 anni	3.326	100	2.223	100	11.091	100
Interessate da riqualificazione nei precedenti 10 anni	1.650	49,6	1.379	62,1	7.054	63,6

Intervenire sugli edifici richiede disponibilità economica, nell'attuale periodo di crisi la possibilità di operare sul patrimonio privato è molto limitata. La crisi è ancora più evidente quando si tratta di intervenire sul patrimonio pubblico.

Purtroppo non sempre è possibile intervenire prontamente o con cadenza periodica, soprattutto nel caso dell'edilizia pubblica poiché qualsiasi tipo di azione si decida di attuare ha come risvolto un notevole impiego di fondi da parte degli enti pubblici, e da un po' di anni a questa parte si è di fronte a quella che è detta "crisi delle risorse pubbliche"; ovvero la carenza di denaro che ha portato a partire dagli anni '90 al rinnovo della pianificazione attraverso il coinvolgimento delle risorse private: nascono così i cosiddetti programmi complessi.

Per un pianificatore, un tecnico, muoversi in questo panorama puntando con la riqualificazione ad ottenere importanti risultati non è facile, poiché molti si aspettano dal professionista risposte che non sono immediatamente intuibili e/o soluzioni difficili da individuare.

Quartieri popolari e riqualificazione

La riqualificazione è molto condizionata dalla collocazione sul territorio dei quartieri di edilizia residenziale pubblica, questi furono realizzati nella maggior parte dei casi in zone periferiche, mentre oggi si trovano al centro di nuove dinamiche residenziali senza però avere la capacità strutturale ed organizzativa per prenderne parte.

I quartieri popolari realizzati a cavallo tra gli anni '70 e gli anni '80, hanno dato una significativa risposta al bisogno primario di una residenza per milioni di persone riuscendo, ed i progettisti con notevoli intuizioni progettuali riuscirono a trovare anche valide soluzioni con servizi pubblici e spazi adeguati; ma questi si sono anche configurati come luoghi dove "relegare" persone che venivano considerate un peso per la società; come detto, tali quartieri erano posti in zone lontano da centro della città, mal collegati ed a volte

anche fisicamente separate al fine di evitare una sorta di “permeabilità”, di “osmosi” con il resto del territorio¹.

Nella costruzione dei quartieri di edilizia economica e popolare, al fine di avere grandi risultati in termini di numero di insediati ed al contempo una ottimizzazione delle risorse con abbattimento dei costi sono stati impiegati materiali di non elevata qualità, che nel giro di pochi anni hanno presentato evidenti segni di deterioramento e decadimento.

Riqualificare è necessario per migliorare le condizioni degli edifici esistenti, permettendo agli abitanti di questi quartieri uno slancio verso una migliore qualità della vita, e favorendo il processo di integrazione sociale, ma è altrettanto importante per una redistribuzione degli spazi e la creazione di nuove unità abitative.

La proposta di nuova Legge Urbanistica Nazionale², intitolata “*Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana*”, presentata dal Ministro Maurizio Lupi lo scorso mese di luglio, dedica particolare attenzione all’edilizia sociale; infatti. Il titolo II (“*Politiche urbane, edilizia sociale e semplificazioni in materia edilizia*”) da un lato affronta il tema della realizzazione di alloggi di edilizia sociale, anche attraverso il coinvolgimento di risorse private oltre che pubbliche; punta, inoltre, a favorire le *politiche di rinnovo urbano*, in attuazione del principio del contenimento del consumo del suolo (che però non viene espressamente menzionato all’interno della bozza) al fine di ottenere la “rifunzionalizzazione, valorizzazione e recupero del patrimonio e del tessuto esistente, delle periferie, delle aree dismesse e per il ripristino ambientale e paesaggistico delle aree degradate. Viene inoltre precisato che è compito dei comuni «nelle aree ritenute a particolare disagio sociale, attivare operazioni di rinnovo integrandole con azioni di politica sociale ed assistenziale, per l’innalzamento del livello di coesione sociale».

Quest’ultimo asserto trova sostanza nell’osservazione che «ogniquale volta nei quartieri popolari si verificano fatti di violenza, o azioni organizzate di malavita, i mezzi di informazione ripropongono il tema/problema delle case popolari. Con la conseguenza di reiterare un processo di stigmatizzazione di questi luoghi e dei loro abitanti che tende a creare nell’opinione pubblica l’idea indistinta, ed omologata, che tutti i quartieri popolari e tutti i cittadini che vi abitano sono succubi, o spesso collusi, con la malavita più o meno organizzata»³.

Come agire? Una domanda, mille risposte

Il concetto di riqualificazione e l’effettiva necessità di rendere attuativa questa nozione è ormai radicata nella mente di tutti, quello che però resta oscuro è il come poter intervenire. Nascono quindi correnti di pensiero contrapposte tra i sostenitori dell’azione cosiddetta “*soft*” e quelli della “*hard*”

La riqualificazione può limitarsi ad una semplice manutenzione, intesa come «insieme di operazioni che vanno effettuate per tenere sempre nella dovuta efficienza funzionale gli immobili, in rispondenza agli scopi per cui sono stati costruiti»⁴ oppure includere anche interventi più massicci come il consolidamento strutturale, la ristrutturazione degli spazi interni o caso ancora più “duro” (hard) quello della demolizione e sostituzione.

La scelta tra queste due modalità di intervento dipende dalle caratteristiche tecnico-costruttive ed impiantistiche dell’immobile, da fattori socio-economici, culturali della società locale ed urbanistici; l’eventuale preferenza per la tipologia meno invasiva di azione risulta però avere come risvolto un miglioramento poco sostanziale della qualità e dello stile di vita degli insediati ed inoltre richiede una ciclica reiterazione degli interventi manutentivi.

D’altro canto la demolizione e sostituzione porta alla cancellazione totale del passato e della storia del quartiere, una sorta di annullamento delle identità storiche che potrebbe causare notevoli situazioni di crisi negli abitanti, infatti se tale tipologia di azione potrebbe avere eccezionali risultati in termini strutturali e di impianto del quartiere avrebbe però come prezzo da pagare uno stravolgimento totale della vita degli insediati.

¹ Come nel caso del piano di zona Laurentino 38 e del quartiere Ferratella a Roma.

² Tale disegno di legge mira ad essere la nuova Legge Urbanistica Nazionale (LUN) sul Governo del Territorio, redatta 72 anni dopo la Legge Urbanistica n.1150 del 1942, tuttora vigente, che regola “l’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio dello Stato”, e che per alcuni aspetti risulta essere troppo vincolistica ed atemporale; è, quindi, forte l’esigenza di un nuovo quadro normativo unitario in grado di rinnovare le norme urbanistiche di valenza nazionale senza però perdere gli aspetti positivi della L.1150/42.

³ Parole riprese dalla prefazione al testo Anna Delera ed Ermanno Ronda “quartieri popolari e città sostenibili” ad opera di Ferruccio Rossini, Segretario generale del SICET nazionale (Sindacato Inquilini Case E Territorio)

⁴ Definizione secondo l’enciclopedia Treccani.

Attuare delle scelte non è affatto cosa semplice, non esiste un “modello perfetto”, una valida opportunità può essere quella di attuare un dialogo, tra la pubblica amministrazione e gli abitanti del quartiere, per concordare un insieme di interventi da realizzare.

Il problema più difficile da affrontare è lo scetticismo iniziale degli abitanti, giustificato peraltro da decenni di abbandono nei quali una infinità di questioni e problemi posti non sono mai stati risolti. Bisogna quindi puntare in primis al recupero della credibilità da parte della pubblica amministrazione, attivando il “dialogo tra istituzioni ed abitanti” al fine di ricucire un rapporto logorato dal tempo e dagli eventi; ciò può essere concretizzato attraverso anche la mediazione del tecnico pianificatore in collaborazione con organismi (associazioni, comitati ed enti) che già operano nel quartiere con lo scopo di appianare quel grande divario che esiste tra “città governata e città vissuta”.

È compito del planner sollecitare e stuzzicare l'interesse dei cittadini coinvolti attivando un processo di interazione, che incontrerà sicuramente numerose difficoltà non potendo a priori determinare quale sarà il percorso che verrà seguito, riprendendo le parole del citato Delera «egli deve saper mettere a disposizione, in qualità di esperto, le sue competenze tecniche e stimolare immagini e situazioni progettuali».

Durante ed al termine delle operazioni di manutenzione e recupero fisico degli immobili e più in generale dei quartieri bisogna prevedere dei “piani di accompagnamento sociale”, ovvero iniziative ed azioni che permettano una migliore integrazione sociale, offrendo opportunità di aggregazione e di aiuto, al fine di facilitare la convivenza e lo sviluppo dei rapporti di buon vicinato nonché l'incoraggiamento all'accrescimento del senso di comunità e di appartenenza al quartiere.

Partecipazione e riqualificazione dell'edilizia popolare

Le città dell'epoca della globalizzazione, sono teatri in cui vanno in scena fenomeni di emarginazione, quindi «ogni intervento di riqualificazione edilizia deve essere anche un intervento di lotta alla povertà, oltre che di ricostruzione della democrazia e dei sensi di appartenenza locale e di cittadinanza».

Puntare alla riqualificazione fisica e sociale dei quartieri gravemente degradati è un obbligo di cui le amministrazioni devono farsi carico per cercare di offrire un riscatto ai cittadini, includendoli all'interno del processo di pianificazione/rigenerazione ed infondendo in loro la “speranza del cambiamento”.

Il tema della partecipazione nei processi di riqualificazione/pianificazione e più in generale di governo del territorio, rientra tra le questioni affrontate anche dall'Unione Europea, che ha previsto precise indicazioni (direttive) in merito, invitando i Paesi membri a coinvolgere gli abitanti, implementando processi di interazione che possano portare al consenso ed alla condivisione delle scelte per il futuro del territorio in cui si vive. «Agli abitanti è riconosciuto il ruolo di migliori esperti dei propri bisogni, non solo in quanto soggetti che fanno parte dell'ambiente naturale, ma soprattutto perché protagonisti diretti di ogni decisione progettuale»⁵.

Le Direttive non sono sufficienti, bisogna sviluppare nuove sensibilità, al di là dei dettami normativi a cui è imprescindibile fare riferimento, e rispetto alle quali il pianificatore deve operare, ai giorni nostri è impossibile pensare di realizzare progetti ed interventi decisi in stanze chiuse.

Si tratta, quindi, di mettere in atto strumenti, più o meno formalizzati, che siano rapportati ed organizzati in base ad ogni singolo contesto. Non esistono istruzioni generali applicabili indistintamente alle varie situazioni, ma solo considerazioni e casi pratici che possono essere esaminati per trarre ispirazione.

I “poveri”: abitanti dei quartieri popolari e/o interlocutori privilegiati

Si ritiene interessante, in conclusione, riflettere su chi sono gli abitanti tanto “temuti” ma anche tanto “preziosi” che vivono nei quartieri di edilizia popolare; sono essi il punto cardine di tutto il processo di riqualificazione, ed per questo importante ragionare sulle loro esigenze.

Molto semplicemente quando si chiede a persone non esperte del settore chi abita nelle case popolari la prima banale risposta che si ottiene è “i poveri”, tale affermazione per alcuni aspetti è vera ma non è del tutto esaustiva.

Secchi ricorda che la povertà, come peraltro la ricchezza, è certamente «un complicato garbuglio di fattori politici, sociali, storici, istituzionali e tecnologici» e per poter arrivare ad una conoscenza della topografia sociale sono stati predisposti diversi indicatori; tra cui i più utilizzati ci sono il reddito disponibile e la ricchezza pro-capite, che contengono molte altre grandezze tipo occupazione, consumi, luoghi abitati e frequentati, storia personale e familiare, dunque non è mai semplice arrivare ad una definizione univoca.

⁵ A. Delera

Secondo la sua visione, inoltre, «povera non è solamente la persona, la famiglia o il gruppo che dispone di un reddito e di un patrimonio esiguo, ma anche quella che di fatto non dispone, neppure potenzialmente, della possibilità di usufruire di alcuni beni e servizi essenziali per la sopravvivenza, come ad esempio le cure mediche; che non ha accesso all'istruzione o all'assistenza sociale nelle sue diverse forme e il cui capitale spaziale la esclude dai più elementari diritti di cittadinanza; che viene stigmatizzata ed "etichettata"⁶ in funzione del suo luogo di residenza

Ricco e povero non sono categorie speculari: ciò che definisce la ricchezza non sempre concorre a definire per assenza la povertà e, viceversa, ciò che definisce la povertà è spesso irrilevante per definire la ricchezza. Tra le due situazioni sta, come è noto, tanto nella città quanto nella società, una terra di mezzo, mobile e difficilmente definibile, ma che, specie nell'ultimo secolo, è quantitativamente cresciuta, svolgendo spesso un ruolo assai importante nell'occultamento delle situazioni estreme».

Il rischio di essere spinto tra le schiere dei poveri è sempre presente, le possibilità di uscirne più ridotte, ma non escluse; infatti vivere in condizioni di indigenza è particolarmente difficile ma è altrettanto arduo attuare autonomamente strategie a lungo termine che permettano di uscire dalla condizione di povertà. È necessario intervenire a sostegno di queste fasce sociali, cercando di imprimere in loro uno spirito positivo non solo fornendo aiuti materiali (abitazioni, lavoro, contributi ...) ma anche sostegno a livello personale e di interrelazione sociale.

Come ricorda Foucault in "*Sicurezza, territorio, popolazione*" la «concentrazione nelle grandi città di quanti nel tempo sono stati di volta in volta rappresentati come plebe, *miserables, populace, classes dangereuses, loubars, racaille, zonzards*, o più semplicemente come poveri ha sempre e comunque inquietato, almeno quanto la malattia e la carestia che ad essa si è spesso associata. Come la lebbra, la peste ed il vaiolo, la paura del povero, dello straniero, del nomade, del diverso ha originato spesso la domanda di specifiche politiche di esclusione, di controllo, di allontanamento o internamento».

Queste parole sono molto dure e forse riferirle al contesto dei quartieri popolari può risultare eccessivo, ma, secondo la logica narrata dal sociologo francese e ripensando alle idee sostenute da Secchi e riportate in precedenza, la costruzione di parti di città specificatamente destinate a gruppi sociali per i quali è difficile accedere al mercato dell'abitazione e di quartieri popolari che separano la popolazione in funzione del reddito o di altri connotati associati alla povertà, ha prodotto delle situazioni in cui è forte la necessità di intervenire.

Conclusioni

I quartieri popolari non vanno visti come luoghi dell'esclusione e dell'emarginazione sociale, ma come contesti dove sperimentare e cercare soluzioni.

In un paese in cui il patrimonio edilizio (sia pubblico che privato) necessita di grandi interventi sia dal punto di vista del restauro, recupero e valorizzazione che di efficientamento energetico, la riqualificazione può rappresentare un tassello significativo per la rinascita sociale ed economica e per il superamento del periodo di crisi che si sta vivendo.

Investigare sulla possibilità di attuare interventi di riqualificazione, trasformazione, eventuale demolizione e ricostruzione in contesti in cui si hanno particolari condizioni di degrado fisico e/o sociale, arrivando a cogliere le implicazioni che le modifiche di dette parti della città possono innescare nel processo di rigenerazione urbana complessiva (fisica e sociale), risulta essere di estremo interesse nel contesto attuale .

Puntare alla costruzione e ricostruzione di tessuti urbani entro le quali si possano sospingere processi di "percolazione" reciproca dei diversi gruppi sociali, è alla base del processo che si vuole analizzare ricordando quanto auspicato dal filosofo tedesco Martin Heidegger, oltre mezzo secolo fa: "la riqualificazione di quartieri degradati può essere una occasione da sfruttare per la ricucitura tra l'uomo e i luoghi da esso abitati".

⁶ ETIQUETAGE è il termine frequentemente utilizzato in Francia per indicare la stigmatizzazione delle persone in funzione del loro luogo di residenza, in particolare della residenza nei cosiddetti quartieri "difficili".

Riferimenti bibliografici

- Barbieri C. A. (2013), *il ruolo del pianificatore per il governo del territorio*, TAO Issue 14 Pianificatori senza piani.
- Ciaffi D., Mela A. (2011), *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Carocci, Roma.
- Crosta P. (1983), *L'urbanistica di parte – ruolo sociale del tecnico e partecipazione popolare nei processi di pianificazione urbana*, F. Angeli Editore, Milano.
- Cutini A. (1979), *Il recupero urbanistico delle borgate abusive a di Roma*, Liberit, Roma.
- Cutini A. (2012), *Urbanistica e Governo del Territorio vol 1*, Ed. Ingegneria 2000, Roma.
- CRESME (2012), *Riuso 2012*, Città, mercato e rigenerazione 2012, Milano 20-21 aprile.
- Delera A., Ronda E. (2005), *Quartieri popolari e città sostenibili. Gli abitanti al centro di strumenti ed esperienze di riqualificazione urbana*, Edizioni Lavoro (Collana studi e ricerca), Roma.
- Forester J. (1998), *pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano*, Dedalo, Bari.
- Indovina F. (2013), *Governare la città con l'Urbanistica*, Maggiori Editore, Milano.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Anticorpi Laterza, Bari.
- Disegno di Legge “principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana”.

Sitografia

Eiclopedia Treccani
<http://www.treccani.it/>

ITALIA
45 . 45



Planum Publisher

Roma-Milano

www.planum.net

ISBN 9788899237042

Volume digitale pubblicato nel mese di dicembre 2015