



Verso una prospettiva integrata per l'housing sociale

Valeria Lingua¹

Università degli Studi di Firenze

Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio

Email: valeria.lingua@unifi.it

Tel. 055.2756475/ fax 055.2756488

Abstract

Il paper propone di affrontare il tema dell'accesso alla casa lungo tutto il complesso profilo del processo, per ricomporre, in un modello di progettazione integrata, le diverse fasi di pianificazione e progettazione urbanistica, progettazione architettonica e tecnologica, le nuove procedure di finanziamento e i nuovi modelli gestionali e amministrativi. I molteplici apporti tecnico-scientifico-procedurali non sono affrontati in una tradizionale successione a cascata, ma in parallelo secondo un metodo interattivo di messa a punto simultanea e progressiva delle proposte, fino alla loro "immersione" in contesti urbani e amministrativi concreti. La filiera deve inoltre trovare una verifica di efficacia e di fattibilità relativamente agli aspetti finanziari, amministrativi, realizzativi (sia in termini fisici che sociali) e gestionali tali da garantire un'accessibilità a 360°, dal cucchiaino alla città.

Introduzione

Tra i beni e le opportunità che la città offre quale diritto di cittadinanza, l'accesso alla casa è da sempre uno dei temi oggetto di attenzione da parte dell'urbanistica. Se in passato sono state formulate risposte settoriali, insufficienti sia dal punto di vista urbanistico che architettonico e prestazionale, che hanno determinato episodi di segregazione sociale e stigmatizzazione all'interno della città, oggi è chiara la necessità di traguardare il tema in una prospettiva multidisciplinare. Negli ultimi decenni, infatti, lo scenario che riguarda il tema dell'housing sociale è profondamente mutato, per effetto sia delle trasformazioni del quadro socio-economico e insediativo, sia della disponibilità di strumenti e procedure costruite a questo scopo nel periodo del massiccio inurbamento, delle migrazioni interne e delle grandi crescite urbane, nonché della recente crisi globale. Sul fronte sociale la difficoltà di accedere al bene casa alle condizioni del mercato riguarda ormai strati di popolazione ben più ampi quantitativamente rispetto a qualche decennio fa, e molto più diversificati qualitativamente, che porta a considerare in difficoltà strati sociali di reddito medio e una pluralità di soggetti

¹ Le riflessioni in merito al tema dell'accessibilità alla casa sono parte della riflessione più ampia svolta nell'ambito del progetto di ricerca "ABITARE SOCIALE. Modelli architettonici e urbanistici sostenibili", finanziato con bando pubblico dalla Regione Toscana ai fini fornire metodi e procedure utili a costruire una significativa offerta di alloggi in affitto in Toscana. Il progetto, vinto dall'Università di Firenze (Dipartimento di Architettura, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del territorio, Dipartimento di Tecnologia dell'Architettura e Design) prevede uno sforzo congiunto dell'Università, degli operatori sociali e finanziari e delle amministrazioni locali, coinvolge tutto lo spettro degli attori che operano nel settore, nella convinzione che questa sia una condizione necessaria a portare su un versante di concretezza e operatività un tema sempre più strategico nel quadro sociale economico e insediativo della Regione Toscana. Partecipano alla ricerca: Università di Firenze, attraverso il contributo integrato dei gruppi di Progettazione (Fabrizio Rossi Prodi, Alessandro Flaminio, Francesca Genise, Alessandra Pizzetti, Tommaso Rafanelli, Tommaso Vergelli), Urbanistica (Giuseppe De Luca, Elisa Cappelletti, Gianfranco Gorelli, Valeria Lingua, Camilla Perrone, Stefano Stanghellini, Valeria Ruaro, Lara Tozzi) e Tecnologia (Jacopo Favara, Maria De Santis, Saverio Mecca, Elisabetta Palumbo); Fondazione Housing Sociale (Sergio Urbani); ANCE (Mauro Carri); Comune di Prato (Francesco Caporaso, Salvatore Torre); Comune di Grosseto (Marco De Bianchi); Consorzio Edilcoop Prato (Francesco Bettarini); Serenissima Società Cooperativa (Roberto Gucci).

A partire dalla necessità di perseguire un approccio integrato al tema, il paper propone di affrontare l'accesso alla casa lungo tutto il complesso profilo del processo: dalla individuazione delle strategie pianificatorie di area vasta (ambiti sovracomunali o di comuni associati), alla definizione del ruolo che il tema dell'housing sociale può svolgere nel più generale quadro della riqualificazione e rigenerazione della città contemporanea, sia in termini funzionali che spaziali e sociali, alla definizione di procedure perequative e compensative in grado di incidere sugli aspetti relativi alla rendita fondiaria e compensare l'inutilizzabilità a questi fini dell'istituto dell'esproprio, alla definizione di modelli architettonici tipologici e aggregativi, ai requisiti energetici e ambientali, alla definizione degli aspetti tecnologici e costruttivi. La filiera di operazioni sopra definita deve inoltre trovare una verifica di efficacia e di fattibilità relativamente agli aspetti finanziari, amministrativi, realizzativi (sia in termini fisici che sociali) e gestionali tali da garantire un'accessibilità a 360°, dal cucchiaino alla città.

Sulla base dell'inquadramento dell'housing sociale nella più ampia questione della coesione sociale, di seguito verranno analizzati i temi e le sfide della accessibilità alla casa come cittadinanza nel contesto del nuovo millennio. La definizione di una prospettiva integrata al tema è intesa come supporto alla programmazione e progettazione degli interventi dell'edilizia residenziale sociale, capace di sistematizzare la considerevole latitudine delle questioni in campo, coinvolgendo tutto lo spettro degli attori che operano nel settore, sulla base dalla convinzione che questa sia una condizione necessaria a portare su un versante di concretezza e operatività un tema sempre più strategico nel quadro sociale, economico e insediativo attuale.

Accesso alla casa come cittadinanza: l'housing sociale per la coesione sociale

Negli ultimi decenni lo scenario che riguarda il tema dell'abitare sociale è profondamente mutato sia per effetto delle trasformazioni del quadro socio-economico e insediativo che della disponibilità di strumenti e procedure costruite a questo scopo nel periodo del massiccio inurbamento, delle migrazioni interne e delle grandi crescite urbane (anni Sessanta e Settanta).

La difficoltà di accedere al bene casa alle condizioni del mercato riguarda ormai strati di popolazione ben più ampi quantitativamente rispetto a qualche decennio fa e molto più diversificati qualitativamente. Nel corso degli ultimi tre decenni, il target degli interventi per case in affitto ha infatti subito delle profonde trasformazioni, passando dalle fasce più popolari e di reddito inferiori a un ceto intermedio, che non gode di particolari protezioni, ma non usufruisce di un reddito tale da accedere alla proprietà. Tale fascia di reddito intermedio, chiamata anche "fascia grigia", è composta da figure sociali nuove rispetto al passato, caratterizzate da diverse composizioni del nucleo familiare, o da una diversa propensione alla mobilità: giovani coppie, singles (giovani, anziani, separati e divorziati), immigrati con famiglia numerosa, studenti, abitanti temporanei.

La necessità per il settore dell'housing sociale di ripensare al ruolo alle modalità per rispondere alle esigenze emergenti, implica una riflessione sul concetto di coesione sociale, per comprendere come esplicitare una azione efficace in merito.

Se si assume, infatti, una definizione di coesione sociale come capacità non solo di ridurre disparità e ineguaglianze, ma anche di rafforzare il capitale sociale (Berger-Schmitt 2000; Atkinson and Davoudi 2000; Council of Europe 2004), l'housing sociale diventa uno dei fattori capaci di concorrere alla formazione di relazioni sociali, interazioni e legami. In questo senso, assume un certo interesse la definizione di Czasny (2004), che individua due livelli di integrazione e coesione sociale:

- un livello macro, basato su un mix di meccanismi regolativi statali, comunali, cooperativi e legati al mercato, intesi come condizioni di base per la soluzione dei problemi relativi alla produzione e distribuzione di beni e servizi sociali. Se applicato alle politiche dell'abitare, tale livello implica l'attivazione di meccanismi di regolazione del mercato libero attraverso l'housing sociale, con i relativi meccanismi di reperimento delle aree e contenimento dei prezzi;

- un livello micro in cui l'individuo è integrato in reti di interazione personale in ambiti diversi (vicinato, amicizia, famiglia, associazionismo e volontariato, ambiente educativo e di lavoro). A questo livello, le strategie progettuali riguardanti gli spazi pubblici e semipubblici nell'ambito dell'housing sociale sono finalizzate allo sviluppo di strategie di adattamento e inserimento in reti di relazione informali (Putnam, 1993).

In entrambe le dimensioni, il social housing può contribuire al raggiungimento della coesione sociale per la sua stessa natura di politica per la casa tesa «to provide the whole population with good, adequately equipped dwellings of suitable size in a well-functioning environment of decent quality at reasonable cost» (UNECE, 2006; p. 9). In particolare, l'edilizia sociale è chiamata a:

- contribuire alla lotta contro l'esclusione sociale, attraverso un progetto di territorio integrato sia a livello comunale che di area vasta, basato sulla mixité funzionale e sociale e sull'integrazione delle politiche territoriali con politiche sociali e occupazionali che, insieme all'housing sociale, concorrano alla affermazione personale e sociale dell'individuo e della sua famiglia;

- ridurre le disparità di accesso al mercato, soprattutto in relazione alle nuove emergenze della cosiddetta fascia grigia, attraverso modalità di accesso differenziate;
- prevenire la segregazione spaziale e la polarizzazione sociale, attraverso soluzioni progettuali atte a garantire la massima accessibilità ed un'equa distribuzione dei diversi tipi di spazio funzionale;
- provvedere alla fornitura di servizi sociali, un ruolo che vanno sempre più assumendo le cooperative oltre alla semplice costruzione e gestione degli alloggi;
- far crescere il senso di appartenenza alla comunità e il capitale sociale, attraverso l'attivazione di pratiche di coinvolgimento degli abitanti nei processi di governo del territorio, nelle diverse accezioni della partecipazione (Ciaffi e Mela, 2006).

Per realizzare questi obiettivi, si rende necessaria una prospettiva integrata capace di affrontare le diverse fasi di pianificazione e progettazione urbanistica, progettazione architettonica e tecnologica, le nuove procedure di finanziamento e i nuovi modelli gestionali e amministrativi andando al di là della tradizionale successione a cascata, secondo un metodo interattivo di messa a punto simultanea e progressiva delle proposte, fino alla loro "immersione" in contesti urbani e amministrativi concreti.

Accesso alla casa e housing sociale: temi e sfide

La necessità per il settore dell'housing sociale di ripensare al ruolo alle modalità per rispondere alle esigenze emergenti, richiede alla città di affrontare in modo integrato una serie di problematiche riconducibili al più ampio concetto di coesione sociale, traguardando contemporaneamente il livello macro e quello micro.

Tenendo presente che non esiste una formula standard per la costituzione di società coese, nella filiera che va dal progetto territoriale alle caratteristiche prestazionali dell'edificio e alla fattibilità dell'operazione, si tratta di intervenire, rafforzandoli, su alcuni elementi generalmente connessi al tema dell'accessibilità, che assume sfumature diverse a seconda del punto di vista e della scala di riferimento. In particolare, se si considera il tema dell'accessibilità fisica, il tema assume risvolti progettuali tesi a considerare in modo integrato e parallelo l'accessibilità territoriale, urbana, di quartiere e degli spazi pubblici, l'accessibilità carrabile e pedonale, la fruibilità degli spazi interni. In particolar modo, si tratta di garantire:

- pianificare gli spazi aperti definendo un sistema articolato di spazi pubblici, di uso pubblico e spazi privati; con gerarchie, relazioni, margini e permeabilità ben qualificati, in grado di garantire continuità fisica e paesaggistica e permeabilità tra gli spazi aperti. In particolare è opportuno definire architettonicamente l'uso degli spazi collettivi in modo tale da favorirne l'adozione e/o l'appropriazione da parte degli utenti, attraverso arredi fissi e attrezzature robuste e polivalenti
- proporzionare dimensioni e funzioni delle attività integrative all'abitare alla misura dell'insediamento residenziale, collocandole al piano terreno o su percorsi semipubblici e pianificando i flussi nelle diverse fasce orarie della giornata. Occorre inoltre valutare gli effetti acustici e di disturbo e le compatibilità fra funzioni diverse.

Se in relazione a questi temi sono stati redatti numerosi manuali, che vanno dalla progettazione urbana a quella dell'edificio, come gli *urban design manuals* anglosassoni, che spesso contengono specifiche sezioni sull'housing sociale, quando non sono esplicitamente dedicati all'argomento, in questo contesto assumono un certo interesse i temi dell'accessibilità maggiormente legati agli aspetti di coesione sociale.

In particolare, le pratiche di housing sociale del nuovo millennio sono chiamate a sviluppare, oltre ad una attenzione particolare all'accessibilità dei quartieri residenziali, alla qualità degli spazi pubblici e alla connessione con il sistema del trasporto pubblico locale e tra i luoghi di vita e di lavoro, temi trasversali e multiscalari relativi a:

- l'integrazione delle politiche dell'abitare sociale con quelle dell'abitare, in particolare in un'ottica di area vasta, una dimensione generalmente non considerata dalle politiche dell'abitare (ancor meno da quelle per l'housing sociale), ma oggi al centro del dibattito politico e culturale;
- una progettazione attenta alle caratteristiche intrinseche del luogo, alle invarianti e agli elementi identitari, in sostituzione di aree degradate, o in continuità con le aree residenziali esistenti e/o con il tessuto urbano consolidato, per evitare che la prevalenza di determinati gruppi sociali (immigrati o utenze deboli) determini la ghettizzazione o la formazione di aree monofunzionali o di comunità chiuse (*gated communities*) sia dal punto di vista fisico che sociale;
- un accurato targeting delle nuove dotazioni di edilizia residenziale nelle diverse parti della città, tale da creare *mixité sociale* e/o compensare le carenze di *mixité* nelle aree degradate o affette da esclusione sociale. La diversificazione del parco immobiliare (tra affitto, proprietà e diverse tipologie di edilizia sociale: sovvenzionata, agevolata ecc., nonché attraverso l'integrazione dei gruppi più deboli), determina anche una differenziazione dei profili sociali dei residenti, ma solo se integrata con politiche e programmi per prevenire la microcriminalità, per favorire l'occupazione locale, per l'assistenza all'infanzia e per le pari opportunità. In generale, le politiche sociali dovrebbero essere implementate attraverso la creazione di condizioni tali affinché i residenti possano migliorare le proprie condizioni di vita;

- l'utilizzo di nuovi dispositivi economico-finanziari per garantire la fattibilità degli interventi. Oggi l'edilizia sociale può essere utilizzata come strumento di equilibrio del mercato immobiliare solo attraverso il progressivo abbandono dei tradizionali meccanismi di finanziamento pubblico, cui si sostituisce l'ottica dell'investimento, strumenti di gestione innovativi (come i Fondi immobiliari) e la formazione di nuovi soggetti che aggregino competenze tra loro complementari;
- una progettazione architettonica e tecnologica rivolta alle più recenti innovazioni tecnologiche e finalizzata a perseguire il risparmio energetico, considerato come uno dei fattori concorrenti alla fattibilità gestionale dell'intervento.

La fattibilità finanziaria e gestionale è oggi uno degli aspetti preponderanti della questione housing sociale, che si configura oggi come un vero e proprio segmento autonomo del mercato immobiliare residenziale, caratterizzato da attori e meccanismi di finanziamento propri, ma da alcuni limiti intrinseci: in particolare, la scarsa profittabilità degli investimenti, cui è possibile sopperire non solo attraverso l'attivazione di "leve", fiscali, finanziarie ed economiche, ma anche attraverso "leve" urbanistiche in grado di contenere i costi della produzione e agevolare l'immissione nel mercato degli immobili.

Se nel secolo scorso, la legge 162/67 e i derivati Piani per l'Edilizia Economica Popolare permettevano di acquisire aree a valori inferiori a quelli di mercato, oggi il venir meno di questi strumenti e l'allineamento ai valori di mercato implicano la necessità di reperire aree per l'housing sociale con modalità differenti, e attraverso un maggior coinvolgimento degli attori privati, per fornire una risposta più flessibile ad esigenze sociali in rapido mutamento. Inoltre, la possibilità che siano acquisite gratuitamente le aree per l'edilizia sociale, assimilandole ad uno standard al pari degli standard di cui al DM 1444/68, implica un importante ruolo per la pianificazione comunale, chiamata a individuare e gestire le aree di trasformazione attraverso modalità diverse, dalla perequazione, ai crediti edilizi, ai premi volumetrici².

Verso un approccio integrato

I cambiamenti socio-economici che hanno interessato il nuovo millennio, insieme al progressivo abbandono dei tradizionali meccanismi di finanziamento pubblico, hanno portato a un radicale rinnovamento del settore housing sociale, che viene sempre più assimilato a meccanismi di investimento tipici del mercato immobiliare, ma ha ampliato la gamma dei soggetti che compongono la domanda di alloggi ad un canone sostenibile.

I nuovi profili sociali, le modalità di utenza e i relativi modelli abitativi comportano necessariamente un ripensamento del progetto di housing sociale, non solo in termini di tipologie abitative e loro aggregazioni (dunque, non solo alla scala del progetto architettonico), ma inserendolo in una forma organica di intervento pubblico nelle politiche abitative e - di riflesso - nelle politiche territoriali, in grado di dare una risposta concreta a tali problematiche. Si tratta di riproporre una nuova stagione nella quale la casa e le infrastrutture urbane, siano esse di nuova realizzazione o "semplicemente" mantenute in efficienza in modo programmato, tornino ad essere il motore delle città e dell'attività non solo delle imprese di costruzione, ma di tutto l'indotto che ruota intorno all'edilizia.

Ciò significa che l'edilizia sociale deve perdere i caratteri di settore specialistico, per essere ricollocata nel più generale contesto della città contemporanea e della sua riqualificazione, allargandolo oltre il concetto di edilizia popolare (espressa attraverso i Peep). Si tratta di ridefinire gli strumenti urbanistici e architettonici di intervento oltre il limite dei "piani dedicati" o degli interventi unitari, tenendo conto di una serie di questioni, come la necessità di dotare di propri caratteri identitari le nuove espansioni, o l'esigenza di una limitazione del consumo di suolo attraverso la rigenerazione o il recupero della risorsa urbana esistente.

In questo senso, sia la disciplina, sia i processi di intervento, sono chiamati a un aggiornamento, che permetta di recuperare una profondità di ricerca e innovazione almeno in quattro ambiti:

- la "tipologia dell'alloggio" (rimasta sempre uguale a se stessa nell'immaginario comune e nella pratica della progettazione dalle innovazioni prodotte dal Moderno);
- il ruolo di questi interventi rispetto alla forma e ai sistemi della città e al suo spazio pubblico;
- le tecnologie adottate e il giusto compromesso tra eco sostenibilità, soluzioni tecniche, materiali, progettazione e costi;
- la fattibilità finanziaria e gestionale delle operazioni di riqualificazione o nuova costruzione finalizzati alla realizzazione housing sociale.

² L'applicazione del principio perequativo implica la possibilità, nell'ambito dello strumento operativo di governo del territorio, di utilizzare opportuni parametri tecnici per ripartire in misura perequativa (Stanghellini e Ruaro, 2011):

- a) i quantitativi di superficie utile lorda relativi alle funzioni previste;
- b) gli oneri economici per realizzare le opere di urbanizzazione e gli interventi di interesse pubblico;
- c) gli oneri relativi alla cessione gratuita al Comune di aree a destinazione pubblica;
- d) gli obblighi relativi alle eventuali quote obbligatorie di edilizia residenziale con finalità sociali;
- e) gli eventuali ulteriori benefici pubblici che il piano prescrive come condizione obbligatoria.

In particolare, occorre operare un risarcimento rispetto alla distrazione della ricerca architettonica degli ultimi tre decenni su questo tema, emersa in Italia al confronto con alcuni altri paesi europei (Olanda, Francia, Spagna e area germanica), ove la sperimentazione di modelli tipologici a piccola e media scala si è fregiata anche di un livello elevato di qualità architettonica, nel senso della vivibilità e gradevolezza dei luoghi, dell'integrazione dei fattori spaziali, distributivi e tecnici della sostenibilità ambientale, nonché della contemporaneità dell'espressione linguistica.

Il tema dell'accessibilità alla casa come impulso alla coesione sociale richiede pertanto di essere affrontato lungo tutto il suo complesso profilo: dall'individuazione delle strategie pianificatorie di area vasta (ambiti sovracomunali o di comuni associati), alla definizione del ruolo che l'abitare sociale può svolgere nel più generale quadro della riqualificazione e rigenerazione della città contemporanea, sia in termini funzionali che spaziali e sociali; dalla definizione di procedure perequative e compensative in grado di incidere sugli aspetti relativi alla rendita fondiaria e compensare l'inutilizzabilità a questi fini dell'istituto dell'esproprio, alla definizione di modelli architettonici tipologici e aggregativi; dai requisiti energetici e ambientali, alla definizione degli aspetti tecnologici e costruttivi.

In particolare, la progettazione dell'alloggio sociale, che generalmente si identifica con il raggiungimento di standard minimi abitativi, oggi deve essere sempre più basata sui principi di efficienza energetica e di progettazione sostenibile, identificando in quest'approccio integrato - sociale, economico ed ambientale - la strategia adeguata per far fronte e prevenire il fenomeno della povertà energetica.

La filiera di operazioni sopra definita deve trovare una verifica di efficacia e di fattibilità relativamente agli aspetti finanziari, amministrativi, realizzativi (sia in termini fisici che sociali) e gestionali. Si tratta di configurare politiche fondiarie e strumenti finanziari e gestionali che siano funzionali alla produzione di una offerta di edilizia sociale articolata, capace cioè di interfacciarsi con i diversi segmenti di domanda abitativa presenti in realtà urbane differenziate.

Questo approccio integrato al tema dell'abitare sociale non è né banale né scontato: siamo ancora lontani, infatti, da una gestione dei processi in cui i molteplici apporti tecnico-scientifico-procedurali non siano affrontati in una tradizionale successione a cascata, ma in parallelo, secondo un metodo interattivo di messa a punto simultanea e progressiva delle proposte.

Solo una visione complessa della filiera, dalla pianificazione e progettazione, all'attuazione e costruzione, all'affidamento e gestione, può permettere di accorciare sia il processo decisionale che quello costruttivo, inserendoli un unico modello integrato finalizzato, in ultimo, a perseguire la coesione sociale dell'intero sistema urbano e territoriale.

Bibliografia

- Atkinson R., Davoudi S. (2000), «The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities», *Journal of Common Market Studies*, 38 (3), pp. 427-448.
- Berger-Schmitt, R. (2000), *Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement*, EuReporting Working Paper No. 14, Subproject "European Systems of Social Indicators", Mannheim, Centre for Survey Research and Methodology
- Ciaffi D., Mela A. (2006), *La partecipazione. Dimensione, spazi, strumenti*, Carocci, Roma
- Council of Europe (2004), *Recent Demographic Developments in Europe*, Strasbourg
- Czasny, K., ed. (2004), *The Importance of Housing Systems in Safeguarding Social Cohesion in Europe*, Vienna: SRZ Stadt + Regionalforschung GmbH
- Gelsomino L., Marinoni O. (2009), *Territori europei dell'abitare 1990-2010*, Editrice Compositori: Bologna
- Putnam R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press. (Trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori).
- Rossi Prodi F., De Luca G., Stanghellini S., Gorelli G., De Santis (a cura di, 2012), *Abitare sociale. Modelli architettonici e urbanistici sostenibili. Linee guida*, Alinea: Firenze (in corso di pubblicazione)
- Stanghellini S., Ruaro V. (2011), *Definizione del Sistema Perequativo*, Comune di Gorosseto, Regolamento urbanistico.