



Politecnico di Milano

Polo Territoriale di Mantova

Scuola di Architettura e Società

Corso di Laurea Magistrale in Architettura

a.a. 2010_2011



housebook

the social housing

analisi delle dinamiche
dell'abitare sociale

Relatore:
ROBERTO BOLICI

Laureandi:
VERONESE MATTIA 740272
MORANDI LUCA 736421

INDICE GENERALE

_PARTE PRIMA: SOCIAL HOUSING

Capitolo 1_LA CASA

1.1_il significato dell'abitare	pag.5
1.1.1_aspetti sociologici	pag.5
1.1.2_aspetti simbolici	pag.19
1.2_l'abitazione sociale	
1.2.1_casa sociale	pag.27
1.2.2_patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica	pag.35
1.2.3_povertà abitativa	pag.43

Capitolo 2_LA CASA SOCIALE IN ITALIA

2.1_il caso di Milano: 100 anni di storia	pag.53
2.2_il social housing in Italia	pag.69
2.3_gli enti no-profit	pag.141
2.4_la rilevanza delle politiche locali	pag.153

Capitolo 3_SOCIAL HOUSING

3.1_la riscoperta della nozione di abitare	pag.183
3.2_il social housing: definizione e dati statistici	pag.187

3.3_il finanziamento del social housing	pag.201
3.4_le principali dinamiche demografiche sociali e di mercato	pag.205
3.5_gli sviluppi recenti delle politiche di social housing	pag.209
3.5.1_situazione abitativa in Messico	pag.219
3.5.2_Brasile:programma residenziale a redditività ridotta	pag.222
3.5.3_il modello tedesco	pag.235
3.5.4_Inghilterra: il sistema di social housing	pag.242
3.5.5_Francia: il sistema di social housing	pag.252
3.5.6_Paesi Bassi: il sistema di social housing	pag.260
3.5.7_ Svezia: il sistema di social housing	pag.268
3.6_i profili finanziari di un investimento di social housing	pag.275
3.7_proposte per un social housing di successo	pag.306
3.8_la domanda potenziale di alloggi in locazione	pag.315
3.9_un progetto di sviluppo di social housing	pag.323
Capitolo 4_ NORMATIVA DI RIFERIMENTO	
4.1_LEGGE 8 FEBBRAIO 2007, N° 9 – INTERVENTI PER LA RIDUZIONE DEL DISAGIO ABITATIVO PER PARTICOLARI CATEGORIE SOCIALI (artt 4 e 5)	pag.349
4.2_LEGGE 24 DICEMBRE 2007, N°:244 – DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLO STATO (legge finanziaria 2008) (art.1, commi 258 e 259; art. 2, commi 285 e 286)	pag.351

4.3_LEGGE 29 NOVEMBRE 2007 N.222 – CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL D.L.1° OTTOBRE 2007, N. 159, RECANTE INTERVENTI URGENTI IN MATERIA ECONOMICO-FINANZIARIA PER LO SVILUPPO E L'EQUITÀ SOCIALE (C.D. COLLEGATO ALLA FINANZIARIA 2008) (ART. 41)	pag.353
4.4_LEGGE 6 AGOSTO 2008, N. 133 – CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL D.L. 25 GIUGNO 2008, N. 112, RECANTE DISPOSIZIONI PER LO SVILUPPO ECONOMICO, LA SEMPLIFICAZIONE, LA COMPETITIVITÀ, LA STABILIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA E LA PEREQUAZIONE TRIBUTARIA (ART. 11)	pag.354
4.5_D.M. INFRASTRUTTURE 26 MARZO 2008 – PROGRAMMA DI RIQUALIFICAZIONE URBANA PER ALLOGGI A CANONE SOSTENIBILE	pag.360
4.6_D.M. INFRASTRUTTURE 22 aprile 2008 - Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea	pag.367
4.7_DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 16 luglio 2009 Piano nazionale di edilizia abitativa. (GU n. 191 del 19-8-2009)	pag.372

_PARTE SECONDA: HOUSING CONTEST

Capitolo 5 **ANALISI DI ESEMPI REALIZZATI DI SOCIAL HOUSING**

5.1_Introduzione	pag.390
5.2_Metodologia adottata	pag.391
5.3_I principi di sostenibilità	pag.393
5.4_Schede sintetiche di analisi dei progetti realizzati	pag.394

Capitolo 6 **SPUNTI PER LA PROGETTAZIONE**

6.1_Introduzione	pag.473
6.2_Come funzionano le schede di analisi	pag.474
6.3_Schede sintetiche	pag.475

Capitolo 7 **MINERBE:CONTESTO DI SPERIMENTAZIONE**

7.1_Descrizione del contesto minerbese	pag.495
7.2_Area di progetto: individuazione	pag.499
7.3_Rilievo fotografico di Minerbe	pag.506

INDICE FOTOGRAFIE

*Capitolo 2*_LA CASA SOCIALE IN ITALIA

Foto 1_Fabrizio Schiaffonati: Sesto San Giovanni 1978	pag.96
Foto 2_Fabrizio Schiaffonati: Pianello Val Tidone 1978	pag.101
Foto 3_Fabrizio Schiaffonati: Pianello Val Tidone 1978	pag.102
Foto 4_Fabrizio Schiaffonati: Pianello Val Tidone 1970	pag.104

*Capitolo 3*_SOCIAL HOUSING

Foto 1_Het Funen Amsterdam	pag.224
Foto 2_Theresienhohe Monaco	pag.226
Foto 3_Portello Milano	pag.229
Foto 4_Ensanche Barcellona	pag.231
Foto 5_quartiere Massena Parigi	pag.234

INDICE GRAFICI

*Capitolo 2*_LA CASA SOCIALE IN ITALIA

Grafico 1_studenti universitari in sede, fuori sede, pendolari	pag.143
Grafico 2_percentuali di studenti beneficiari di sussidi per gli studi	pag.145
Grafico 3_mobilità internazionale per studio	pag.143
Grafico 4_intervento pubblico finalizzato alla realizzazione di un collegio universitario	pag.148

*Capitolo 3*_SOCIAL HOUSING

Grafico 1_unità locabili per paese	pag.189
Grafico 2_totale stock residenziale in Europa	pag.191
Grafico 3_quota di social housing	pag.193
Grafico 4_Berlino: bilancio pluriennale	pag.239
Grafico 5_range d'intervento affordable housing	pag.278
Grafico 6_le fasi che sostituiscono l'offerta di social housing	pag.284
Grafico 7_composizione cumulata costo alloggio	pag.284
Grafico 8_cartolarizzazione real estate del comune di Roma	pag.287
Grafico 9_schema di flusso dei fondi immobiliari	pag.297
Grafico 10_schema di leasing immobiliare di flusso dei fondi immobiliari	pag.301
Grafico 11_modello di sviluppo delle residenze di interesse generale destinate alla locazione	pag.304
Grafico 12_interventi integrati per lo sviluppo di un piano di social housing	pag.329

INDICE TABELLE

*Capitolo 3*_SOCIAL HOUSING

Tabella 1_ esempio di canoni mensili	pag.237
Tabella 2_Regno Unito	pag.251
Tabella 3_Francia	pag.259
Tabella 4_Paesi Bassi	pag.267
Tabella 5_Svezia	pag.274
Tabella 6_categorie soggette a vivere in affitto	pag.276
Tabella 7_simulazione di installazione di impianto fotovoltaico	pag.286
Tabella 8_ipotesi costi/benefici per la pubblica amministrazione	pag.330
Tabella 9_regime fiscale applicabile alle residenze di interessi generale	pag.339

Bibliografia

[Online] // www.scenari-immobiliari.it.

[Online] // www.europarl.europa.eu.

[Online] // www.parlamento.it.

[Online] // www.regione.piemonte.it.

[Online] // www.autocostruzione.net.

[Online] // www.borsaimmobiliare.net.

[Online] // www.cohousing.it.

[Online] // www.cestim.it.

[Online] // www.calabrone.it.

[Online] // www.comune.fi.it.

[Online] // www.comune.ravenna.it.

[Online] // www.comune.torino.it.

[Online] // www.immoniliareveneziana.it.

[Online] // www.oct.torino.it.

[Online] // www.programmahousing.org.

[Online] // www.provincia.torino.it.

[Online] // www.regione.piemonte.it.

[Online] // www.villaggiobarona.it.

[Online] // www.housingeurope.eu.

[Online] // www.regione.veneto.it.

[Online] // www.regione.lombardia.it.

Abitanti: le nuove strategie dell'azione abitativa [Libro] / aut. Tosi Antonio. - Bologna : il Mulino, 1991.

At home in the city. An introduction to urban design [Libro] / aut. Graham Towers. - Oxford : Architectural Press, 2005.

Casa per tutti [Atti di convegno] / aut. Fulvio Irace Carlos Sambricio. - Milano : Triennale di Milano, 2006.

Case Popolari: una storia mantovana: IACP ALER [Libro] / aut. vari autori. - Mantova : Aler Mantova, 2005.

Case, quartiere, rinnovo urbano: le trasformazioni sociali dello spazio marginale [Libro] / aut. Amendola Giandomenico. - Bari : Dedalo, 1977.

Cohousing e condomini solidali [Libro] / aut. Lietaert Matthieu. - Milano : AAM Terra Nuova, 2008.

Cronache dell'abitare [Libro] / aut. lab multiplicity. - [s.l.] : Bruno Mondadori.

Edilizia sociale in Europa [Libro] / aut. ordine degli architetti della provincia di Milano. - Milano : Abitare Segesta, 2008.

Edilizia sociale in Italia [Atti di convegno] / aut. Pozzo Anna Maria. - [s.l.] : Federcasa, 2007.

Farmax: excursion on density [Libro] / aut. Winy Maas Jacob van Rijs. - Rotterdam : 010, 1998.

housing 3-abitare Milano [Libro] / aut. vari autori. - Milano : Clup, 2009.

Housing 5 - l'Europa delle regioni, ricerche sulla tipologia, l'abitare ecologico [Libro] / aut. Bottero DeBenedetti, Delera, Golinelli. - Milano : Città Studi, 1992.

Housing 6 - flessibilità ed ecologia delle nuove macchine per abitare [Libro] / aut. Bottero DeBenedetti, Delera, Golinelli. - Milano : Etas Libri, 1994.

Housing 7/8 - edilizia sociale [Libro] / aut. Bottero DeBenedetti, Delera, Golinelli. - Milano : Etas Libri, 1994.

housing e sperimentazione in Olanda [Rivista]. - 2004. - 377 : Vol. L'industria delle costruzioni.

i comuni italiani chiedono un piano casa nazionale [Atti di convegno] / aut. ANCI. - Venezia : INU, 2007.

I quartieri e le case: edilizia sociale in Romagna e nell'europa del XX secolo [Libro] / aut. Gianni Braghieri Annalisa Trentin, Andrea Calmieri. - Bologna : Clueb, 2007.

Il racconto urbanistico: la politica della casa e del territorio in Italia [Libro] / aut. Secchi Bernardo. - Torino : Einaudi, 1984.

il significato dell'abitare [Libro] / aut. Baldini Maria Rosella. - Milano : Alinea Editrice, 1988.

il social housing in Europa [Atti di convegno] / aut. Immobiliari Scenari.

il social housing. analisi e prospettive [Libro] / aut. il sole 24 ore. - milano : il sole 24 ore, 1995.

Jean Prouvè: idee costruttive [Libro] / aut. Nardi De. - Torino : Testo e Immagine, 2000.

La casa del futuro [Libro] / aut. Lola Gomez Cristina Montes. - Modena : Logos, 2002.

La casa popolare in Lombardia [Libro] / aut. Pugliese Raffaele. - Milano : edizioni Unicopli, 2005.

La casa sociale e il single virtuale [Rivista] / aut. Morale Francesco. - 1992. - 419 : Vol. Interni.

La casa: sogno e bisogno [Atti di convegno] / aut. Franzo Giuseppina. - Torino : Regione Piemonte, 2007.

la periferia e le case popolari [Libro] / aut. Angeletti Paolo. - Roma : Clear, 1994.

L'architettura INA Casa (1949-1963): aspetti e problemi di conservazione e recupero [Libro] / aut. Bardelli Pier Giovanni. - Roma : Gangemi, 2003.

Le costruzioni al 2010 [Atti di convegno] / aut. Bellichi Lorenzo. - Roma : [s.n.], 2007.

Linee guida per il Social Housing in Piemonte [Atti di convegno] / aut. Piemonte Regione. - 2007.

L'intelligenza della casa - nuove tecnologie e mutamenti sociali [Libro] / aut. Francesca Tosi Fabio Rossetti. - Firenze : Alinea Editrice, 1991.

Lo studio delle piante e la progettazione degli spazi negli alloggi minimi [Libro] / aut. Klein Alexander. - Milano : Gabriele Mazzotta Editore, 1975.

Madrid. inprogress.developing. social housing [Libro] / aut. vari autori. - madrid : [s.n.], 2010.

Modular houaie [Libro] / aut. Martin Nicholas Kunz Michelle Galindo.

Modular house [Libro] / aut. Martin Nicholas Kunz Michelle Galindo. - Austria : Avedition, 2005.

Nuovi approcci alle politiche abitative [Rivista] / aut. Contradi Lucio. - [s.l.] : Urbanpromo, 2005.

Programma Housing della compagni San Paolo [Atti di convegno] / aut. Compagnia San Paolo. - Torino : [s.n.], 2006.

Social Housing [Rivista] // Arketipo. - 2010 n.49. - p. 50-58.

Social Housing: quadro interpretativo dei metodi e delle esperienze in Italia [Atti di convegno] / aut. Franco Prizzon Luisa Ingaramo, Marco Bagnasacco. - Torino : SITI, 2007.

Sociologia e nuovo ruolo degli utenti [Rivista] / aut. Carlo Giancarlo De. - 1977. - 421 : Vol. Casabella.

Storia dell'urbanistica europea. Questioni, strumenti, casi esemplari [Libro] / aut. Calabi Donatella. - Torino : Paravia, 2004.

the home house project - the future of affordable housing [Libro] / aut. Badanes Brown, Nicholson, Sorkin. - Cambridge : First MIT Press, 2004.

un anno di colloqui [Libro] / aut. Cristina Bergo Raffaele Pugliese. - Milano : edizione unicopli, 2007.

Uomini case e città [Libro] / aut. vari autori. - Ravenna : Acer, 2006.

Verso l'edilizia sociale: le politiche abitative in Lombardia tra i nuovi bisogni e ridefinizione dell'azione pubblica [Libro] / aut. Tosi Antonio. - Milano : Guerini e associati, 2003.



housebook

_parte 1: social housing



housebook

capitolo 1_la casa

_parte 1: social housing

1.1_Il significato dell'abitare

1.1.1_Aspetti sociologici

Un contributo fondamentale alla progettazione urbana è stato fornito, in questo secolo, dallo sviluppo degli studi sociologici e in particolare, da quel loro settore definito sociologia urbana, che tratta appunto i problemi della città e dell'ambiente. Questi studi prendono consistenza nel primo dopoguerra negli USA e centrano l'interesse sull'analisi delle condizioni sociali esistenti negli ambienti urbani e sulle relazioni fra fenomeni sociali e ambiente (ecologia urbana).

L'influenza della sociologia sulla politica dell'abitazione, nel secondo dopoguerra, è stata evidente in tutto il mondo: basta pensare all'esempio delle new towns inglesi, strutturate sulla dimensione sociologica del neighbourhood (vicinato) come base o modulo urbanistico che, ripetuto e combinato per gruppi, ha dato luogo all'intero tessuto della città.

È impensabile oggi affrontare una progettazione urbana da parte di un architetto senza l'ausilio di un sociologo che lo accompagni nella definizione della struttura urbana da insediare. La sociologia ha infatti fornito alla progettazione, non solo un contributo strumentale come questionari, analisi e quant'altro, ma ha anche consentito all'architetto di impossessarsi di una visione più articolata del problema della città, con la quale considerare le interrelazioni esistenti fra l'ambiente fisico, le strutture e i comportamenti sociali.

Molti studi sociologici, riguardanti il problema dell'abitazione, hanno analizzato le diverse modalità di consumo e le funzioni dell'abitare, che sono proprie dei diversi gruppi sociali. Ne sono emerse quattro diverse direzioni che, a seconda degli intenti degli autori hanno analizzato:

- L'abitazione intesa come limitazione di spazio d'uso;

- L'abitazione come delimitazione e divisione tra sfera privata e sfera pubblica;
- L'abitazione vista nella sua struttura interna fisico-architettonica e intesa come fattore condizionante i rapporti sociali primarie della famiglia nel suo insieme e dei singoli membri tra loro; nella sua tipologia (condominio, casa unifamiliare, di proprietà, ecc); come fattore condizionante i rapporti secondari, come quelli parentali, di vicinato, ecc.;
- L'abitazione come espressione di un sistema di valori della cultura, in cui vive la famiglia o il singolo individuo.

L'abitazione intesa come limitazione di spazio d'uso

Questo primo tipo di approccio si richiama ai primi studi sociologici dell'Human ecology. Tali ricerche approfondirono soprattutto le condizioni residenziali, i rapporti e la loro influenza su altri fenomeni presenti nella vita sociale, come la povertà, la salute, l'igiene, la delinquenza, il lavoro e la qualità del lavoro.

Furono condotti studi soprattutto nelle città di Chicago, New York e Philadelphia e misero in risalto i condizionamenti e gli effetti che l'organizzazione spaziale e il degrado dell'alloggio possono produrre sulla vita sociale e fisica di chi vi abita.

I principali risultati di questo approccio sociologico hanno evidenziato tra aspetti fondamentali della funzione di abitazione, definendola:

- Come luogo sempre separato dal luogo di lavoro, con tutte le problematiche e le conseguenze relative ai trasporti, all'organizzazione sociale e alle tipologie urbanistiche e residenziali;
- Come rappresentazione della classe sociale di appartenenza;
- Come status-symbol manifesto.

L'abitazione come luogo di consumo del tempo libero

Ne appare una visione dell'abitazione come un luogo di riparo dall'ostile mondo produttivo, come spazio privilegiato della sfera privata, in antitesi a quella pubblica. Una ricerca effettuata da Bonnes Browlony ("L'immagine della casa" E. Giuffrè – MI 1970) ha rilevato che l'individuo, di status socio – economico basso, vive più degli altri la casa come luogo dove può realizzare la propria personalità trovando in essa relax, tranquillità, spontaneità e svaghi e la concepisce come uno spazio che protegge la propria famiglia e nel quale può esprimere la propria individualità.

Altri studi invece hanno messo in risalto che, molto spesso, la centralità dei significati attribuiti alla casa, rispetto ad altri valori, legati alla professionalità e alla partecipazione alla vita pubblica, indica il mancato rapporto equilibrato tra sfera privata e pubblica. L'abitazione viene così, ad assumere il significato dell'isolamento del singolo, degli stessi altri membri della famiglia, della famiglia rispetto ai vicini, della singola abitazione rispetto all'ambiente più vasto, con il pericolo di trasformare le unità di abitazione in tante monadi, chiuse alla reciproca comunicazione. La richiesta sempre più elevata di abitazioni monofamiliare nelle periferie delle grandi città, mette in evidenza l'isolamento fisico dell'abitazione stessa, come garanzia di quell'organizzazione familiare basata soprattutto su valori di tipo intimistico.

La struttura fisica dell'abitazione e rapporti familiari

Parametri sociologici come lo stile di vita, la professione del capofamiglia, i rapporti all'interno del nucleo familiare, sono stati utilizzati per suggerire agli architetti la struttura dell'abitazione, fondata, ad esempio, sulle varie esigenze del menage familiare (attività diurne o notturne, luoghi

destinati all'intimità e quelli della vita comune) e la formazione degli standard, ottenuti ottimali, sulla base di esigenze e bisogni calibrati. Particolare attenzione è stata data al rapporto tra bambini, giovani e anziani e la casa. Le indagini relative, condotte in situazioni ambientali differenziate, hanno evidenziato il condizionamento che l'alloggio, con la sua strutturazione e la sua dotazione di attrezzature, opera su variabili psico-sociali. In particolare sono state calcolate le soglie minime e massime, entro le quali la situazione alloggiativa favorisce un benessere psicologico, nei bambini e nei ragazzi. Altre indagini sociologiche inoltre, hanno messo in risalto come la configurazione dell'alloggio e in particolare la sua percezione, possano influenzare concretamente sulla litigiosità della coppia.

Abitazione come sistema di valori di una cultura

Questo approccio all'abitazione analizza il problema soprattutto attraverso una prospettiva macrosociale. Ne risultano due possibili presupposti per analizzare il problema dell'abitazione:

- La prima concezione, individualistica e tradizionale, considera la casa come bene fruibile individualmente. La casa diventa così il luogo dove, l'individuo e la sua famiglia, esauriscono tutte le esigenze relative l'abitare, nella più completa indifferenza per quanto avviene fuori dalla loro sfera privata.
- La seconda concezione che ha origine nella città del medioevo comunale, considera la casa come servizio sociale, intesa cioè come una delle tante modalità nelle quali si manifesta la residenza (alloggio, scuola, parco, chiesa, ospedale, ecc.). Questa seconda visione presuppone però un cambiamento radicale, nel nuovo modo di concepire e organizzare la vita familiare: la casa rimane il luogo dei consumi "intimisti" mentre, per tutti gli altri consumi, dal

vitto alla cura degli indumenti, alla custodia della prole, il luogo del consumo è esterno e comunitario.

Parametri sociologici nell'analisi di consumo di abitazioni

Una corretta ed esaustiva valutazione sociologica delle modalità di consumo del bene abitazione dovrebbe far riferimento ai seguenti principali parametri e concetti sociologici:

- La famiglia e il sistema sociale
- La famiglia e le sue modificazioni
- I parametri di stratificazione sociale
- Gli stili di vita e i modelli comportamentali

La famiglia e il sistema sociale

Secondo una definizione di R. Anshen ("La famiglia e la sua funzione, il suo destino" Ed. Bompiani – MI 1967) la famiglia è parte intrinseca della vita e della società umana, è un'istituzione basata sulle leggi della natura, un'associazione che sostiene tutte le civiltà, sanzionata dalla legge, benedetta dalla religione, dotata di specifici sistemi economici.

Per pensare e progettare uno spazio privato, adeguato al sistema sociale è perciò indispensabile compiere un'analisi della famiglia. Si può riscontrare una tipologia della famiglia ampia e varia: esiste infatti la famiglia estesa e ristretta, coniugale e domestica, nucleare e clanica, matriarcale e patriarcale ecc. Questa varietà strutturale ci porta a sottolineare il fatto che ogni sistema economico sociale produce il suo tipo di famiglia che gli consente di conservarsi come tale. La famiglia quindi diventa lo strumento per il prodotto che ciascun sistema sociale inventa, organizza per perpetuarsi, per sopravvivere e per garantire la propria continuità.

Ne conviene che se è il sistema sociale ad aver bisogno di un certo tipo di famiglia, è ancora il sistema sociale e, quindi non la famiglia, ad aver bisogno di un certo tipo di abitazione e ad imporlo alle famiglie. Infatti, un dato sistema sociale tenderà a produrre un tipo di famiglia e un tipo di abitazioni complementari tra loro e, tali da soddisfare le esigenze funzionali, determinati per l'auto perpetuarsi dello stesso sistema. Rispetto al passato, in cui il sistema sociale richiedeva alla famiglia un ruolo produttivo e giuridico, oggi si chiede alla famiglia di svolgere altri compiti. Essa infatti è diventata la sede privilegiata dei consumi e il luogo di scarico delle illusioni e delle frustrazioni individuali. Tuttavia il principale e più importante dei compiti della famiglia oggi, più che in passato è quello della socializzazione primaria della prole e, più precisamente, la trasmissione dei modelli di cultura di generazione in generazione.

La famiglia, così inserita nella stratificazione sociale, condiziona a sua volta le nuove generazioni all'accentuazione e all'interiorizzazione di un sistema sociale, le cui disuguaglianze istituzionalizzate sono presentate come immutabili ed il cui equilibrio richiede che solo una minoranza riesca a salire.

La famiglia assume un nuovo ruolo: diventa il rifugio, il ritiro, l'oasi nel quale ci si chiude e ci si contrappone agli altri. In questo contesto, l'alloggio, la casa della famiglia, è concepita e fruita in modo da riprodurre nella forma dello spazio degli arredi, i valori di fondo che la famiglia mutuava dalla società, così da assicurare il funzionamento della famiglia, nei modi previsti e necessari, per il sistema sociale.

La famiglia e le sue modificazioni

Studiare le trasformazioni dell'habitat significa in sostanza studiare le trasformazioni della società e della famiglia stessa. Ma architetti, imprese,

cooperative e pubbliche amministrazioni hanno continuato ad operare senza riconoscere quanto avveniva intorno a loro, evitando di analizzare la realtà sociale in evoluzione senza mettere a fuoco la nuova funzione della casa, senza prendere in considerazione le variazioni dei comportamenti, nella società e nel nucleo unitario e primario.

Ne sono derivati progetti di alloggi stereotipati e una produzione di abitazioni poco sensibili alle modificazioni della società, senza pertanto ricercare soluzioni e tipologie innovative, più adeguate alle esigenze delle nuove strutture di relazione. Il processo di variazione dell'alloggio, è un processo lentissimo che in genere segue a distanza e, quasi mai precede le evoluzioni in atto. Infatti, solo dopo che le modifiche strutturali della società sono diventate un fatto acquisito, inizia il processo di trasformazione dell'architettura della residenza. Questo atteggiamento non meraviglia dato che, l'unico parametro che oggi risulta, nella programmazione nazionale di case, è quello del numero di componenti del nucleo familiare. La domanda di alloggi si tende difatti a escludere i cambiamenti prodotti dal nuovo stato di famiglia, dai nuovi rapporti interfamiliari, dal crollo di certe forme di comportamento fino a ieri indiscusse nelle usanze quotidiane, ma soprattutto dal nuovo ruolo che occupa la donna nella società moderna.

Per individuare come si conforma la nuova domanda e quindi rispondere a requisiti progettuali del tutto innovativi, basati su intuizioni del futuro piuttosto che da analisi della realtà, è necessario osservare le nuove tendenze espresse dagli individui, uomini, donne, giovani, anziani, ecc.. Nella progettazione di habitat, infatti, ci si trova di fronte a persone, gruppi, comportamenti e istituzioni e non con cose, oggetti, per cui è necessario analizzare il più obiettivamente possibile i singoli elementi del sistema e giungere ad una definizione della realtà quale essa è oggi, ma soprattutto, quale essa si presenterà nel prossimo futuro.

Per quanto sia difficile determinare i fenomeni sociologici, è possibile per ora individuare nell'analisi della domanda italiana, alcuni fenomeni in atto durante questi anni:

- Progressiva riduzione della dimensione media della famiglia italiana;
- Diminuzione della convivenza tra genitori e figli sposati;
- Aumento degli "isolati": giovani studenti, lavoratori, adulti anche coniugati, anziani non ricoverati;
- Aumento del lavoro extra domestico femminile;
- Aumento della frequenza scolastica d'obbligo ed anche oltre l'obbligo;
- Aumento del tempo libero;
- Permanenza del modello sociologico "famiglia mononucleare";
- Rapporto di coppia dissolubile, in tempi progressivamente più brevi;
- Minore permanenza dei figli adulti, nell'ambito familiare;
- Crisi dei ruoli tradizionali di madre, padre e cambiamento nei rapporti reciproci fra i vari componenti della famiglia.

La presenza di questi fenomeni appena elencati permette di individuare, nei confronti della famiglia, la progressiva riduzione di alcune funzioni tradizionali e la crescita di funzioni esterne ad essa.

In particolare si possono evidenziare:

- Riduzione del tempo libero passato in casa dalla famiglia unita;
- Riduzione delle attività casalinghe tradizionali (cucire, stirare, lavare e cucinare);
- Permanenza della funzione di studio e compensazione della famiglia, come alternativa alla città caotica e logorante e al lavoro stressante;

- Riduzione del tempo che i componenti della famiglia sono disposti a dedicare alle funzioni domestiche;
- Aumento dell'esigenza di comunicazione e partecipazione al collettivo da parte dei singoli membri della famiglia.

Da queste trasformazioni derivano una serie di possibili scelte progettuali per l'alloggio dedicato alla nuova famiglia:

- Alloggio di dimensioni ridotte, per la limitata permanenza in casa, di tutta la famiglia unita.
- Alloggio più curato e personalizzato nei dettagli, per permettere all'individuo di sentirsi a suo agio, a casa sua (accorgimenti acustici per evitare i rumori), soggiorno all'aperto o loggia per coltivare piante e fiori; affacci preordinati su zone di verdi e di vita collettiva; accorgimenti per assicurare la privacy familiare e la privacy individuale, spazi atti a soddisfare le proprie esigenze psicologiche;
- Crescita delle attrezzature comuni unificate per gruppi di alloggi: queste attrezzature possono essere definite mediante:
 - Locali comuni per giochi di bambini;
 - Locali di studio per giovani;
 - Nido per bambini gestito a disposizione autonomamente da gruppi da 15-20 nuclei familiari;
 - Stanza lavanderia con lavatrice e un asciugatoio per 10 famiglie;
 - Spazio per attrezzature per il tempo libero.
- Crescita degli spazi – occasione di incontro fra gli abitanti di uno stesso gruppo di alloggi o di una stessa area urbana. Maggiore importanza quindi del cosiddetto connettivo cioè spazio di articolazione dei singoli alloggi o dei vari

gruppi di alloggi, organizzato in modo tale da facilitare il rapporto fra gli abitanti.

Parametri della stratificazione sociale

È possibile analizzare la famiglia in base a precise caratteristiche che possono essere messe in relazione poi con specifiche tipologie abitative considerando:

- La struttura della famiglia (persona sola, famiglia nucleare, famiglia estesa); il ruolo che gioca la struttura della famiglia e la sua evoluzione (da famiglia estesa a nucleare, da unità di produzione a unità di consumo) è di primaria importanza, all'interno del problema della definizione di classi di domanda e di modalità di utilizzo degli spazi abitativi.
- La composizione della famiglia per età, stato civile dei membri, sesso dei figli; questo aspetto riveste particolare importanza al fine della determinazione di nuclei famigliari giovani o anziani, nonché della determinazione di particolari standard abitativi e delle relazioni tra membri che di fatto, condizionano le modalità di uso degli spazi;
- La dimensione della famiglia: il numero di membri che compongono il nucleo familiare determina particolari esigenze spaziali e la sua evoluzione costituisce il motivo principale per il cambio dell'alloggio;
- La categoria socio – professionale di tutti i membri della famiglia, ma soprattutto del capofamiglia che, rappresentando la principale fonte di sostentamento economico, influenza maggiormente il comportamento di consumo della famiglia.
- Il livello culturale;
- Il reddito: distinguendo tra reddito permanente (cioè il reddito stabile su cui può contare la famiglia anche per futuro e che in genere coincide con il

reddito del capofamiglia) e reddito transitorio (reddito che presumibilmente non è destinato a rimanere stabile e costante nel tempo e che potrebbe mancare in seguito, per esempio, con l'allontanamento di alcuni membri del nucleo familiare).

I consumatori in genere adeguano il proprio comportamento basandosi sul reddito permanente, soprattutto per quanto riguarda la scelta delle caratteristiche dell'abitazione, anche se, solitamente, il riferimento per il consumo è costituito dal reddito in prospettiva della famiglia, piuttosto che al potere d'acquisto attuale.

Gli stili di vita e i modelli di comportamento

Il livello di vita è una variabile correlata direttamente con il reddito e definisce la qualità dei beni effettivamente consumati e mediamente disponibili ad un individuo o ad una famiglia.

Lo stile di vita invece, è un concetto che descrive il modo in cui gli stessi beni sono consumati o fruiti ed indica la natura dei beni non essenziali cui vanno le preferenze dei soggetti.

Lo stile di vita è il canale attraverso il quale si esprime il prestigio di cui l'individuo sente di godere. L'analisi dello stile di vita, in relazione al problema abitativo, può riguardare anche il comportamento effettivo di una famiglia in un alloggio, cioè il modo di vita realizzato, oppure la maniera secondo cui la famiglia dovrebbe vivere, per essere soddisfatta.

I modelli di comportamento risalgono invece alle norme, ai valori guida che producono determinati stimoli, in un determinato ambiente sociale o di gruppo, condizionando il comportamento di chi ne fa parte e orientando la concezione la scelta nei confronti di certi beni e quindi anche l'abitazione. Si possono così determinare dei comportamenti volti a soddisfare desideri ed aspirazioni che non sempre corrispondono a dei bisogni effettivi.

La trasformazione della società e del significato di casa

L'epoca che stiamo vivendo è un'epoca di cambiamenti radicali, paragonabili solo al momento in l'uomo passò, dalla condizione nomade alla città murata. La casa per il nomade era la tenda circolare, che rappresenta l'infinito, mentre la casa della città spesso era quadrata cioè simbolo statico, legato ai quattro punti cardinali. Al nomade e al sedentario è subentrato l'uomo della comunicazione, l'uomo che, dall'isolamento in cui viveva, si trova oggi sottoposto incessantemente all'effetto dei mass – media. Con il risultato di una profonda e strutturale trasformazione sua, nonché del concetto di casa.

La mobilità della popolazione, traducendosi in permanenza ridotta della famiglia in una stessa casa per l'esigenza di lavoro di trasferirsi da un luogo all'altro, e l'uso di materiali più leggeri e precari di quelli di un tempo, hanno determinato modelli nuovi di abitazione che sembrano non rispondere più al concetto archetipo di casa. Lo stesso discorso vale per il crescente sviluppo della casa ad appartamenti che, proprio per la specifica tipologica che viola l'immagine arcaica di quella che è la casa, ha privato l'abitazione del contatto diretto con il suolo, della proprietà, anche temporanea, di un pezzo di terra, del diritto di godere del proprio cielo. La sovrapposizione di alloggi, identici l'uno all'altro, sembra di fatto escludere la possibilità di definire una casa pensata e vissuta come immagine di un IO unico e differenziato. Mai come oggi tuttavia sono esistiti tanti tipo di case alternative: lo sviluppo delle case mobili, la crescente adozione della barca come abitazione permanente, il desiderio della seconda casa come casa della fantasia e del tempo libero, le capanne fabbricate con le proprie mani e l'infinita proliferazione dei case costruite su camion, camioncini, motorette, da cui è invasa l'America, dimostrano il bisogno di libertà dell'uomo, oggi represso dalle condizioni di vita nelle città.

Attraverso queste forme alternative di case, l'uomo insiste nel denunciare l'immagine di un IO spesso frustrato e, perfino con le case mobili, le house – boats, tutte identiche l'una all'altra, manifesta agli altri la propria mobilità, lo sradicamento e la volontà di non accettare legami. Gli abitanti di queste case infatti comunicano immediatamente, attraverso la loro casa, l'instabilità e la loro insoddisfacente condizione esistenziale.

1.1.2_La casa come simbolo

Secondo le teorie psicoanaliste, l'uomo si costruisce una personalità matura e integrata soltanto nel momento in cui è in grado di superare le barriere imposte al comportamento delle varie condizioni ambientali.

L'uomo a contatto con la collettività, assume un atteggiamento, un modo di essere particolare, definito "persona". La persona, con in latino significa maschera, è infatti quella maschera cioè quell'insieme di comportamenti che l'individuo assume nel ruolo sociale, accettando le norme, i preconcetti e gli atteggiamenti della vita collettiva e costruisce quindi una difesa, una pelle esterna che protegge l'individuo che non desidera scoprirsi in pubblico. L'inconscio invece, costituisce l'altra faccia dell'io, quella che porta a regredire a modi di comportamento infantile.

Tra l'Inconscio e la Persona c'è l'io che costituisce il perno della personalità responsabile della maturazione individuale. La casa rappresenta in qualche modo l'io: lo spazio interno della casa è percepito l'io, l'esterno invece rappresenta quello che ciascuno vuole apparire agli altri, il modo in cui si presenta al mondo. Gli abbellimenti e gli arricchimenti esterni di molte case individuali non rappresentano che l'io esteriore, cioè la maschera che il soggetto si costruisce, di fronte al collettivo, nel suo ruolo sociale.

Anche la psicoanalisi ha cercato di definire il significato degli spazi interni alla casa, per giungere all'analisi dell'animo umano. L'esterno della casa è stato, appunto, considerato la maschera dell'uomo, mentre i piani inferiori definiscono il livello dell'inconscio e degli istinti, mentre la cucina rappresenta il luogo delle trasformazioni psichiche, cioè un momento di evoluzione interiore. I movimenti della casa in piani ascendenti o discendenti, esprimono fasi stazionarie o di sviluppo psichico. Si interpreta la casa come simbolo dell'io, strutturato attraverso molti livelli di coscienza.

La casa quindi rappresenta lo spazio dove l'uomo integra i vari livelli della sua personalità, dove egli ha modo di vivere e di esprimersi nella sua interezza senza sentirsi vincolato dalle costrizioni interne.

La casa come insieme dei luoghi dove si svolgono attività private e familiari

L'unità abitativa, oltre che "territorio" in cui si svolgono attività private, può essere un ambiente che stimola il rapporto col gruppo e l'insediamento del collettivo. Per questo motivo la casa non deve più essere concepita come un insieme di spazi, riferiti alla sfera privata, in antitesi con altri spazi della sfera pubblica, ma deve favorire l'integrazione dell'individuo nel sociale e, nello stesso tempo, l'individuazione della sua personalità.

Con il superamento dei due termini opposti: dentro e fuori, attraverso la progettazione di una serie di spazi intermedi adeguati alle varie funzioni, si può giungere ad una realizzazione di un microhabitat complementare e compensatorio rispetto al microhabitat esterno. Si possono individuare tre microhabitat, articolati e gerarchici, tra vita privata e vita pubblica:

- *Il privato familiare* inteso come lo spazio destinato alle attività collettive, come il pranzo, lo svago, ecc. e si può individuare negli ambienti comuni dell'alloggio;
- *Il privato di gruppo* che comprende gli spazi comuni ad un gruppo di alloggi affidati alla gestione diretta degli abitanti, come la lavanderia, la stanza per hobby, il giardino, le aree di accesso;

- *Il pubblico di gruppo* che comprende le zone d'incontro fra le attrezzature pubbliche e la proprietà privata, come possono essere i parcheggi, la zona di raccolta immondizie, del deposito della posta.

Da questa interpretazione dell'abitazione possono derivare alcune dimensioni gerarchiche dell'habitat comune:

- La stanza come luogo del privato individuale,
- L'alloggio come insieme dei luoghi che privato familiare,
- Il gruppo di alloggi come insieme dei luoghi del privato di gruppo o interfamiliare,
- Il modulo abitativo come insieme dei luoghi del pubblico di gruppo (semipubblico)

La casa come simbolo del proprio stile di vita

Lo stile di vita, inteso come il modo in cui i beni sono fruiti, varia completamente secondo il gruppo sociale di appartenenza e secondo i valori culturali cui si organizzano all'interno dell'alloggio, sia in dipendenza delle strutture fisiche dell'alloggio sia in dipendenza dell'ambiente sociale, in cui son inseriti o da cui provengono, sia in base alle loro esigenze personali.

Lo stile di vita di una famiglia si può dedurre da un'analisi funzionale delle attività che vengono svolte dai membri della famiglia, all'interno dell'alloggio, sia attraverso la struttura dei bisogni o del grado di soddisfazione, dei bisogni stessi espresso sull'alloggio.

Lo spazio abitativo non è soltanto luogo di soddisfazione di alcuni bisogni biologici (mangiare, dormire), ma anche luogo in cui questi bisogni si manifestano, attraverso modelli propri di ciascun gruppo sociale.

La cultura incide profondamente sull'uso e sulla determinazione degli spazi. Il giapponese, ad esempio, dorme diversamente da un italiano, il tedesco prepara i propri alimenti in maniera diversa da uno spagnolo ed esistono grandi differenze di comportamento sociale, tra un americano e un russo. Gli alloggi quindi, hanno spesso caratteristiche che sono determinate dal cristallizzarsi dei modelli propri di una società, oppure di una specifica cultura.

La casa come status symbol

L'individuo (singolo appartenente ad un nucleo familiare) cerca di trovare compensazioni e sostitutivi, a livello personale e privato, a fallimenti e frustrazioni generati dai ruoli competitivi della società. La casa quindi, assume un ruolo specifico, diventa il ritiro, il rifugio, l'oasi che chiude e si contrappone al "fuori": in questa ottica l'alloggio è concepito e fruito in modo da riprodurre e rafforzare, nella forma dello spazio e degli arredi, i valori di fondo che l'individuo e la famiglia mutuano dalla società.

Nonostante tutte le trasformazioni, la casa italiana di città o l'appartamento urbano conservano ancora una funzione dell'antica casa contadina, quella cioè di rifugio contro i rischi di un ambiente sociale percepito come ostile, nonché di garanzia e sicurezza per il futuro, contro un destino che ancora appare ricco di precarietà. Da questa considerazione dipende la diffusissima aspirazione a possedere la casa in proprietà.

Essa però, rispetto alla casa contadina, non presenta più la molteplicità delle funzioni di una volta (nascere, lavorare), ma la casa oggi è un rifugio dove ci si ricarica dal logorio della vita moderna. In casa, inoltre, si accumulano e si smaltiscono i beni di consumo più o meno durevoli, quei

feticci nei quali l'uomo, la donna e ora anche il bambino, sono indotti a cercare soddisfazioni sostitutive e compensative delle frustrazioni che, inevitabilmente, incontrano nella loro vita quotidiana.

La casa allora diviene uno "status symbol" tra i più efficaci: se nell'attività lavorativa e nelle relazioni sociali, i livelli più alti restano preclusi, almeno nella casa, in tutto ciò che essa contiene e nei modi di fruizione, si può costruire l'illusione del successo raggiunto verso un'eguaglianza con i vertici.

La casa borghese, con i suoi locali di rappresentanza, doveva testimoniare agli estranei, il benessere e la rispettabilità raggiunta dalla famiglia, mentre la casa moderna deve convincere e illudere i suoi utenti di possedere tutto quanto è convenzionalmente considerato simbolo di successo.

L'aspirazione della maggior parte delle persone è quella di essere come quelli che stanno in cima e di vivere quindi in una casa che sia il più possibile, simile a loro. Questa tendenza collettiva porta al risultato che ognuno è il più possibile simile agli altri e ciò è cosa indispensabile ad un sistema di produzione e di consumo di massa. Questo fenomeno massificante si riflette anche nella casa e da ciò che deriva l'irrigidimento e la convenzionalizzazione dell'organizzazione, degli spazi interni. La distribuzione delle funzioni, anziché riflettere le esigenze personali, spesso riflette quelle imposte da una pianta o da un arredo cosiddetti funzionale per la casa; essendo così uno status symbol, ha soltanto due possibilità: essere aggiornata o essere superata.

1.2_L'abitazione sociale

1.2.1_La casa sociale. Nuovi modelli insediativi e nuove tipologie edilizie

I temi della casa per tutti e dell'abitare ripropongono il problema dell'abitazione sociale come "questione" ponendo la casa al centro di un sistema di relazioni che riguardano sia gli aspetti fisici (insediativi, tipologici, costruttivi) sia quelli socioeconomici (uso dell'abitazione, costi di accesso, rendita, credito). Limitare infatti va oltre gli oggetti concreti e le regole perché implica una relazione "calda e vivente" con l'esistenza e con ciò che la rende tale.

La casa non è soltanto un riparo materiale ma è anche il luogo in cui si colloca la cosiddetta "azione primordiale": la casa è la casa, in cui si comincia a vivere, a prendere coscienza di sé e in cui si ambientano i nostri sogni. Per questo la casa sociale deve incorporare un valore progettuale aggiuntivo; perché in quanto bene pubblico deve essere promossa da una coscienza etica e civile, in cui possano emergere sinergie tra bisogni, pratiche d'uso, politiche pubbliche e forme dell'abitare. È un surplus che va individuato come "qualcosa di impercettibile", una sensazione che si prova nel viverci: qualcosa che trasforma quattro mura in quattro mura pensate, senza la misura monetaria, ma in termini di benessere e di felicità umana.

Nonostante tutto il problema presenta tuttora diversi gradi di complessità che riguardano:

- La ricomparsa della povertà e i fenomeni di precarizzazione lavorativa che sono all'origine della cosiddetta "povertà abitativa" che comincia a manifestarsi in Italia, dove il "rischio abitativo" se non viene affrontato con decisione potrebbe degenerare in situazioni di disagio conclamato.

- Il disagio estremo rappresentato dalla marginalità sociale, che richiede indirizzi operativi decisamente orientati verso i livelli bassi e in grado di integrare politiche abitative con politiche socio – assistenziali e del lavoro;
- La mancanza di nuove aree adatte agli interventi di nuova edificazione e la scarsa propensione da parte dei comuni ad investire;
- I trasferimenti dallo stato alle regioni che per quanto attiene alla questione casa, sono limitati al solo fondo Sostegno Affitti (legge Zagatti), che in termini economici corrisponde a circa un quarto di quanto lo stato trasferiva alla Regione Lombardia negli anni precedenti il 1998. Di questo canale di finanziamento è urgente verificarne l'efficacia: si tratta cioè di capire se è opportuno proseguire con i contributi per il pagamento dell'affitto alle famiglie in difficoltà, i cui effetti sul problema sembrano molto circoscritti, o viceversa se è opportuno ridurre le tasse ai proprietari di case che si impegnino a praticare affitti concordati inferiori a quelli di mercato, che, in prima istanza, sembrerebbe più adatto a ricadute positive sull'intero sistema dei prezzi.

Nuovi modelli insediativi

Rispetto alle modalità insediative praticate nel passato orientate verso la configurazione di isolati e quartieri, caratterizzati da una crescente dilatazione dello spazio aperto, da un irrigidimento dei tipi edilizi da una sostanziale specializzazione monofunzionale e sociale, è necessario praticare nuove strade in grado di confermare aggiornando il ruolo degli interventi come capisaldi dello sviluppo insediativo urbano e territoriale.

Il problema delle forme insediative si pone oggi in termini tendenti a privilegiare la piccola misura dotata di una certa complessità tipologica e funzionale e in grado di partecipare, con densità medio – alte, alla

realizzazione di urbanità e centralità atte ad evitare il costituirsi di situazioni di marginalizzazione e segregazione sociale.

L'abitazione pubblica deve ritornare a svolgere il ruolo di componente strutturante i tessuti urbani, ricostruendo ambienti e nuove centralità cioè luoghi in cui coesistano edilizia privata, attività commerciali, e di servizio.

Per evitare quartieri ghetto costruiti nel passato occorre ricordare che alla loro origine c'è l'ideologia di quella "modernità" che mirando a costruire la città alternativa, proponeva di sostituire la città esistente con gli elementi razionali che avrebbero dovuto realizzare la città ideale.

In questo quadro sono emerse da un lato la posizione che identifica la città contemporanea come segnata dalle differenze e, in analogia agli indirizzi della "post - modernità", propone il recupero della "strada" come critica radicale all'ideologia della modernità. Una seconda posizione, invece, pensa che l'aggiornamento e la sperimentazione di nuovi modelli insediativi deve essere considerato alla luce della ri-attualizzazione della tradizione di studi del moderno sulla questione degli alloggi e sull'idea di città confrontata con le tradizioni tipologiche e costruttive regionali nelle quali è racchiusa la specificità dell'identità architettonica. E infine la posizione che ritiene che le scelte insediative non possano essere banalizzate in opzioni per impianti chiusi, in funzione di rassicuranti immagini provenienti dalla città storica compatta, o per impianti aperti acriticamente ripresi dall'eredità del Moderno.

Il problema richiede alcuni chiarimenti: sia gli impianti insediativi a corpi collegati, riferibili alla città storica compatta (figure spaziali dalla veduta chiusa), sia quelli a corpi separati riferibili all'eredità del moderno (figure spaziali che rendono possibile l'articolazione degli spazi e la veduta lontana), appartengono alla modernità costruita. Al di là delle posizioni manifesto degli esponenti di punta del Movimento Moderno, entrambi questi modelli insediativi fanno parte delle esperienze costruite del Novecento: quelli a corpi

collegati negli hofe viennesi degli anni Venti e nei nuovi quartieri della Amsterdam del piano di Berlage; quelli a corpi separati nelle siedlungen tedesche e nei quartieri ultrapopolari del razionalismo milanese. Entrambi questi modelli insediatici appartengono alle modalità insediative che l'uomo ha praticato fin dalle origini, con alterne vicende. Nell'ambito della modernità entrambi questi modelli vengono praticati con l'intento di portare il verde al centro della città, riducendo i calori della densità edilizia che, nella città storica, risultavano troppo elevati e non favorivano le condizioni igieniche dell'abitazione.

L'introduzione del verde, nelle realizzazioni del Novecento, si realizza mediante soluzioni figurative nelle quali il verde è costretto nei ranghi del costruito, perché, anche se in forme diverse, questi modelli aspirano a costruire urbanità. Viceversa nella pratica della progettazione urbanistica, basata sui principi ideologici della Carta d'Atene, che ha costituito la base di riferimento delle normative urbanistiche del nostro paese, questo obiettivo ha finito per fare prevalere gli orientamenti disurbanisti, cioè quelli segnati dall'aspirazione alla campagna che anima le pratiche nazionali del modello della città giardino.

La densità edilizia, che si esprime attraverso gli indici di edificazione non è un dato concernente soltanto gli aspetti propri della quantità di popolazione e dei valori fondiari ed economici, ma è portatrice di forme e figure spaziali. La precedente legge urbanistica della Lombardia prevedeva ad esempio un indice massimo di densità fondiaria difficilmente compatibile con i caratteri morfologici e le condizioni di urbanità delle città. Per questo se si vogliono recuperare i valori dell'urbanità occorre riprendere ad operare in modo consapevole sugli indici della densità. In quest'ottica sia i modelli insediativi chiusi che quelli aperti, nella loro concretezza di assetti spaziali, sono risorse tipologiche a cui si può attingere come invarianti, cioè come

elementi strutturanti gli assetti insediativi, con cui occorre misurarsi in modo rigoroso per valorizzare la specificità dei luoghi.

È necessario muoversi verso tipologie edilizie ed insediative non generative di dispersione, ma che si pongano il problema di costruire tessuti caratterizzati da spazi di relazione e spazi privati di uso collettivo. Si tratta di interpretare configurazioni differenti, fratture e discontinuità del paesaggio da leggere senza generalizzazioni avendo chiaro che non esiste la “città” in generale, ma specifiche individualità urbane e territoriali.

Nuove tipologie edilizie

Negli anni '60 e '70 sono state costruite case prevalentemente alte, poco amate dagli italiani. Negli ultimi venti anni viceversa si è andato affermando un orientamento, determinato anche dalla dimensione dei finanziamenti, in cui sono diventate prevalenti le tipologie a “palazzina” a volte decisamente basse, che in genere sono ritenute più domestiche.

Sembra che il fattore che maggiormente contribuisca a rendere gli edifici alti ostili a chi li abita sia l'indeterminazione formale e funzionale dello spazio aperto. Si formerebbe una negativa interazione tra la bassa densità edilizia e l'eccessiva densità abitativa, derivante dal grande numero di alloggi giustapposti, senza quelle relazioni reciproche e con lo spazio circostante che sono alla base delle condizioni di abitabilità.

Il problema ha la sua origine nella scarsa consapevolezza che accompagna l'uso dei tipi edilizi, generalmente praticanti in condizioni di bassa densità edilizia e senza tenere conto del rapporto di inclusione – esclusione che si determina fra tipo edilizio e tipo insediativo. Appaiono così di grande interesse studi e ricerche relativi a case basse ad alta densità, che orientano verso tipologie edilizie ed insediative non generative di dispersione,

come gli orientamenti tesi a relativizzare il tipo degli edifici alti in funzione dei contesti fisici e sociali.

Si tratta di operare perché nella definizione dei principi insediativi e delle regole di relazione tra gli edifici trovi spazio l'architettura che non è oggetto, ma un riprogettare l'ambiente in cui si interviene; infatti anche un intervento contenuto cambia radicalmente il contesto che può essere raccontato dalla costruzione. Si tratta di avere presente che le opportunità che emergono in un contesto non possono essere esportate altrove in quanto esse declinano i valori espressi in ciascun intervento.

Un aspetto solitamente trascurato riguarda il rapporto tra tipologia edilizia e costi. Nell'assegnazione dei fondi per l'edilizia sovvenzionata il prezzo per unità di superficie è indifferente al tipo edilizio. Si tratta di un problema che entra in diretta relazione con le necessità di specificazione formali derivanti dai contesti insediativi su cui si dovrà sviluppare attività di ricerca e sperimentazione.

La casa non conserva le forme del passato, ma il senso di domesticità è quello che fa casa; questo senso di domesticità si attua compiutamente quando la casa è in grado di rinnovarsi rispetto ai bisogni e alla realtà. Il problema degli alloggi deve essere considerato alla luce del rapporto abitante – bisogno, per cui la loro articolazione spaziale deve tenere conto di quei caratteri che derivano dalla variabilità dell'esistenza.

Questa questione e l'attuale articolazione della domanda, che testimonia della diffusione di sistemi di vita sempre più connotati dal fattore della provvisorietà e della mobilità, rilanciano l'alternativa fondamentale rispetto alla definizione dei tagli e delle dimensioni degli alloggi: si dovrà perseguire il taglio su misura dell'alloggio, proponendo dimensionamenti esattamente definiti in relazione a specifici modelli di vita, che potranno portare a una significativa contrazione delle superfici e quindi dei costi degli

alloggi? Oppure si tratta di perseguire i più estesi caratteri di flessibilità degli spazi, sostenendo con l'ampliamento delle superfici e dei volumi, la massima capacità di adattamento alle specifiche necessità organizzative che si potranno determinare nel corso del tempo?

Molte sperimentazioni, in corso ad esempio in Francia, si muovono in questa ultima direzione. Ma la questione deve essere affrontata in termini differenziati, riproponendo la ricerca e la sperimentazione su caratteri distributivi e sui valori figurati dello spazio, per ogni categoria tipologica individuale.

Su questo piano, rispetto ai diversi indirizzi della domanda, le verifiche potranno essere orientate verso tre fondamentali tipologie di progetto e di costruzione.

Una prima categoria relativa alle case destinate all'affitto per tempi medio lunghi, che potrebbe essere costituita da case tradizionali, ma anche innovative, di differenti tagli e dimensioni. Una seconda categoria relativa alle case destinate all'affitto temporaneo, che potrebbe essere rappresentata da tipologie più simili a strutture alberghiere che a normali case contraddistinte dalla presenza dell'arredo fisso. Una terza categoria infine relativa alle case destinate a rispondere alla marginalità sociale che si configurano come centri per l'accoglienza di persone singole, a volte di nuclei familiari, che necessitano di un ricovero abitativo a minimo costo, accompagnato da una serie di servizi integrativi a volte prevalenti rispetto all'alloggio.

La grande varietà dell'utenza e dei contesti richiede che tali residenze facciano riferimento a tipi edilizi e alloggi molto diversi, dalle unità abitative indipendenti, agli alloggi singoli o comunitari in edifici multipiano, a posti letto isolabili all'interno di grandi spazi e integrati da servizi comuni di tipo alberghiero economico, aperti anche ai fruitori esterni.

1.2.2_Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica: problemi e prospettive

Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica rappresenta una risorsa di rilevante consistenza quantitativa e qualitativa. Il valore del patrimonio proviene innanzitutto dalla collocazione di ambiti urbani, a volte di grande qualità, e poi dai caratteri morfologici e tipologici degli insediamenti. Le case popolari, anche se in stato di degrado, sono testimonianza di modi diversi di organizzare lo spazio della città; i quartieri e le figurazioni realizzate nelle diverse epoche, si distinguono sempre per le forme regolari, costruite sulla base di una gerarchia di impianto semplice e adorno di verde, che esalta l'unitarietà della loro concezione.

Il concetto di patrimonio, così come è stato messo a punto da alcuni studiosi francesi, attribuisce al costruito un valore relativo allo spessore del tempo, in base all'importanza che la storia attribuisce ai singoli manufatti. Il tema della casa popolare costituisce una questione per eccellenza della società moderna e rappresenta l'occasione per il superamento dei provincialismi e il terreno su cui la ricerca raggiunge effettivi risultati sia dal punto di vista tecnico che sul piano sociale.

Anche da una conoscenza preliminare emerge una gamma estesa del patrimonio, non sempre dello stesso livello e dello stesso valore, di cui non sempre è riconosciuta la qualità, ma che quando è comunemente condivisa propone il problema della sua tutela.

La pratica della tutela deve essere considerata in relazione a due nozioni fondamentali, quella di monumento e quella di documento. Il primo ha valore di memoria; il secondo risente di tre condizionamenti fondamentali che dimostrano l'importanza della storia posta dietro un manufatto: la società che ha prodotto il documento, le modifiche che esso ha subito nel corso delle

epoche e infine l'intenzionalità dello storico. Egli infatti determina il valore di documento di un manufatto stabilendo cosa è significativo e cosa non lo è. Anche dietro il patrimonio Aler vi è una storia, un processo di rielaborazione della conoscenza che non deve essere sentito come un vincolo, ma come un'opportunità.

I vincoli derivanti dalla significatività degli edifici e dalla loro storia infatti possono essere utili per campagne di informazione e sensibilizzazione che contribuiscano a costruire, anche per il patrimonio non tutelato, le pre – condizioni per una gestione ispirata alla prevenzione. Non si tratta dunque di imitare le pratiche e gli esiti formali del restauro monumentale, ma di valorizzare le componenti culturali per costruire strategie integrate, che rendano più efficace la manutenzione di edifici relativamente recenti.

Caratteri del patrimonio del Novecento

Il settore dell'edilizia economica popolare è in continua evoluzione all'inizio del Novecento. Nel corso del secolo il dibattito tipologico rifletteva orientamenti scientifici differenti maturati nell'ambito delle ricerche condotte al Politecnico di Milano: i tecnici di orientamento igienista privilegiavano tipi a pavillon, considerati più salubri e affidabili sul piano del controllo sociale, seguendo un orientamento impostato sull'esistenza di un campo dell'ingegneria edile al contrario si ritenevano più adeguati edifici collettivi di tre piani ben ventilati e illuminati, collocati intorno ad ampi cortili alberati, in cui dovevano trovarsi attrezzature di servizio.

Fino a tutti gli anni Venti, l'edificazione dei quartieri popolari finirà per privilegiare le case ad appartamenti, sostanzialmente più economiche rispetto alla tipologia a villini, costruendo in tal modo un'immagine fortemente caratterizzata dai grandi isolati, che si aprono verso la città solo in

corrispondenza degli ingressi, segnati in molti casi da atri ad arco e terrazze continue di collegamento.

La tipologia a corte permane con poche varianti anche nella realizzazione delle case economiche a riscatto destinate alle esigenze delle classi medie nel corso degli anni Venti e Trenta. Le riflessioni tipologiche si accompagnavano a ricerche sugli aspetti tecnici di natura impiantistica tesi a garantire il comfort nelle abitazioni, che influiva sulla qualità delle abitazioni per i ceti più poveri in misura molto più significativa rispetto agli apparati ornamentali.

Negli anni Trenta la necessità di confondersi con la scarsità di risorse disponibili per le case popolari agevola l'adesione degli architetti alle teorie razionaliste: al posto dei cortili chiusi, che nelle case minime ultrapopolari si allungano e si restringono fino alla condizione di cavedio, si andrà affermando il tipo delle case lamellari aperte su tutti i lati, allineate fra loro e razionalmente disposte per favorire il soleggiamento. Il metodo razionalista valorizza le scarse risorse disponibili mediante un rigoroso controllo dei diversi momenti e delle diverse scale della progettazione.

Nel mutato scenario della ricostruzione del secondo dopoguerra le case popolari realizzate con il piano Inacasa cercano di mettere a fuoco un diverso concetto di quartiere, più variato nelle sue caratteristiche architettoniche e urbane. L'Inacasa rivoluzionò l'immagine del quartiere popolare: la ricerca di varietà tipologica e formale venne spesso perseguita facendo collaborare diversi professionisti dentro una regia unitaria.

Negli anni '60 - '70 l'obiettivo di creare quartiere autosufficienti determinò il rilancio dei nuovi insediamenti sovvenzionati: la comparsa degli elementi a torre insieme al persistere di schemi più tradizionali caratterizza gli interventi periferici nelle aree di nuova urbanizzazione. L'iperconcentrazione e la propensione alla semplificazione proviene dalla spinta

all'industrializzazione, si saldano con la tendenza al gigantismo aprendo all'equivoco di un monumentalismo di periferia che in realtà non trova molti riscontri nelle aspettative dell'utenza, disorientata dal ruolo "eroico" di cui viene direttamente investita.

Infine gli interventi di completamento, ricucitura e recupero degli ultimi venti anni, generalmente di piccola dimensione, diffusi nel territorio, non più in grado di rappresentare quel campo di sperimentazione che avevano svolto in passato, anche per la progressiva perdita di ruolo della residenza, sempre più subordinata alle funzioni forti e alla sua localizzazione alla scala metropolitana.

I problemi del patrimonio nel quadro delle politiche per la casa

A fronte di un indiscutibile e diffuso valore del patrimonio di edilizia residenziale pubblica si pone il problema del suo degrado e della necessità del suo recupero che, se da un lato si innesta sul più generale problema della riqualificazione delle periferie urbane, dall'altro pone l'esigenza di ripensare la qualità dell'abitare nei grandi complessi realizzati negli anni Sessanta e Settanta.

Il patrimonio immobiliare detenuto oggi dalle Aler¹ e dai comuni è in particolare difficoltà perché gli enti preposti non dispongono di strumenti adeguati alle necessità della sua gestione in affitto. Il rendimento dei canoni di locazione corrisposti dai conduttori è insufficiente a fare da fronte ai semplici costi della manutenzione. Inoltre c'è una pressoché totale assenza di mobilità nell'utilizzo del patrimonio dato in affitto: è infatti molto difficile allontanare anche quegli assegnatari che per questioni di reddito non hanno più i requisiti richiesti dai bandi per la formazione delle graduatorie. È paradossale la

¹ ALER: Azienda Lombarda Edilizia Residenziale

resistenza che in genere gli inquilini oppongono a lasciare l'alloggio che abitano, su cui ritengono di avere dei diritti che deriverebbero dalla lunga permanenza e che sembrano quasi confinare con un senso di proprietà che invece non ha quasi conseguenze sul piano del rapporto con il bene e la sua cura. La cura, che in genere rappresenta la condizione fondamentale per la gestione quotidiana di un bene, manca completamente nel caso delle case popolari. Nel patrimonio di edilizia residenziale pubblica, infatti, il conduttore trascura completamente la cura del bene, proprio perché paradossalmente non sente il bene come proprio. La conseguenza dell'assenza di cura è un degrado che in molti casi diventa grave ed evidenzia una strana contraddizione tra il patrimonio privato e vincolato e oggetto di cure grazie alle normative pubbliche di tutela, e quello delle abitazioni di proprietà pubblica che viceversa è frequentemente lasciato all'incuria.

Il degrado fisico e sociale del patrimonio pubblico ha contribuito a diffondere la convinzione che le case popolari siano all'origine del degrado fisico e sociale delle parti della città in cui sono collocate, determinando una certa avversione alla loro presenza.

Lo stato di degrado in cui il patrimonio edilizio popolare oggi si trova non permette di avviare quei processi di alienazione che pur erano stati avviati traducendosi pericolosamente in svendite certamente inopportune. Ne si può immaginare che i rilevanti investimenti oggi occorrenti per riportare il patrimonio degradato alle condizioni di normale dignità civile possano essere affrontati dai conduttori una volta diventati proprietari.

Per questo è urgente una preliminare azione di recupero e riqualificazione, anche in considerazione del fatto che non tutto il patrimonio deve essere tutelato e che le pratiche di recupero non devono essere quelle proprie del restauro monumentale, ma devono mirare a valorizzare le componenti culturale per costruire strategie integrate che rendano più efficace

la manutenzione. Solo in seguito sarà possibile attivare anche opportuni processi di ricambio del patrimonio mediante vendita e utilizzo del ricavato per la realizzazione di nuove case popolari. Le condizioni per l'avvio di questi processi di graduale rinnovamento del patrimonio è che ciò avvenga a valle di precisi programmi che impegnino direttamente i soggetti attuatori alla scala locale, che la cessione avvenga a prezzi congrui rispetto al mercato e infine che vengano aiutati coloro che vi abitano a restarvi come proprietari. In questo modo si aiuta una parte della popolazione ad avere la casa di proprietà, si crea un volano finanziario per nuove iniziative da destinare all'affitto, e si ottiene che gli abitanti neoproprietari, passando da inquilini a proprietari, cambino il loro rapporto con il bene edilizio a cui non mancheranno di apprestare tutte le cure occorrenti per la più lunga durata.

Il recupero del patrimonio

Il problema del recupero del patrimonio pubblico è diventato oggetto di una specifica attenzione degli interventi regionali denominati "Contratti di quartiere".

La prima edizione dei contratti di quartiere era stata avviata nel 1998 dopo una gestazione presso il Ministero dei Lavori Pubblici durata quasi due anni. Tali contratti si pongono l'obiettivo di focalizzare l'attenzione sui quartieri popolari in stato di grave disagio sociale, legato alla forte presenza di anziani con esigenze assistenziali, di persone di recente immigrazione, di alloggi occupati abusivamente e di altre attività illegali. I comuni e le Aler aprono un dialogo con la popolazione del quartiere per concordare un insieme di interventi di natura sociale collegati al recupero edilizio.

In particolare i Contratti di quartiere rientrano fra quelle azioni di elevata complessità in grado di concretizzare infrazioni tra pubblico e privato, attivando risorse finanziarie nella riqualificazione degli spazi aperti, come

luoghi di sosta e di relazione sociale. Questo viene perseguito alla scala insediativa risolvendo ove possibile il problema dei parcheggi in sottosuolo, attraverso il ridisegno delle aree a verde e dei cortili per un riutilizzo a scopo sociale e ricreativo e infine mediante il recupero degli spazi del basamento degli edifici per insediare attività culturali, assistenziali, artigiane e terziarie. A ciò si accompagnano altri interventi volti a recuperare una buona permeabilità del tessuto edilizio con percorsi pedonali e ciclabili.

In genere i contratti di quartiere hanno assunto anche l'obiettivo dell'incremento del patrimonio di alloggi pubblici. Questo incremento risulta in genere piuttosto difficile perché a volte il parco alloggi esistente su cui si interviene presenta una quota consistente nuclei sotto la soglia dei 36 mq prevista per accedere al finanziamento regionale. In questi casi in genere si procede all'accorpamento di alloggi più piccoli oppure al frazionamento di alloggi molto grandi, ma anche il recupero di sottotetti e in qualche caso mediante sopralti e nuove costruzioni. Una parte degli alloggi sotto soglia possono essere destinati a utenza speciale, ovvero come dispositivi di flessibilità rispetto agli alloggi adiacenti, oppure per permettere un relativo grado di autonomia a conviventi con il nucleo familiare. Emerge comunque un sostanziale conflitto fra la grande articolazione dei tali di alloggi esistenti nei quartieri e quella assai ristretta dei tagli previsti come finanziabili dal bando regionale, che in generale ha comportato l'integrale ri - suddivisione delle superfici di piano e quindi interventi radicali di trasformazione, più che di recupero, degli spazi interni agli edifici.

La ristrutturazione ovviamente riguarda anche i fabbricati nel loro complesso e in particolare questo comporta l'introduzione degli ascensori per garantire la massima accessibilità agli alloggi di tutti i piani. Proprio gli interventi di grande trasformazione interna determinati oltre che dai tagli dimensionali prescritti anche dalle normative igieniche entra in stridente

contraddizione con i programmi di conservazione delle facciate orientati da attente ricerche diagnostiche. In questi casi si dovrebbe ricercare una migliore corrispondenza fra i caratteri tipologici degli alloggi e quei segmenti della domanda più adatti a valorizzare le qualità di cui quegli alloggi sono portatori.

1.2.3_Povert  abitativa: come ripensare l'edilizia sociale?

Ovunque in Europa la crescita della povert  abitativa ha profondamente modificato in questi decenni i termini della questione casa. A partire dagli anni '70 l'idea a lungo coltivata che nei paesi industrializzati la questione fosse ormai risolta, e che il disagio ancora osservabile sarebbe stato riassorbito dall'immane ulteriore sviluppo, ha cominciato a essere contestata. Tra i '70 e gli '80 ricomparve, impreveduta, la povert , e ricomparve la povert  abitativa: visibile, nelle sue forme estreme, nell'imbarazzante presenza degli homeless che cominciavano a popolare le grandi citt  di tutti i paesi occidentali.

Le nuove povert  abitative si sono manifestate all'interno di un pi  ampio processo di mutamento della domanda sociale. Alla base stanno due ordini di fattori, che hanno operato con temporalit  diverse, ma che ad un certo punto si sono sovrapposti: da un lato le trasformazioni demografiche, delle strutture familiari, dei sistemi di solidariet ; dall'altro i processi di impoverimento e la crescita della vulnerabilit  sociale per vaste componenti della societ . Insieme questi fattori hanno mutato la fisionomia della domanda abitativa. Si   verificata una estensione dell'area di disagio e del rischio abitativo, accentuata dalla divaricazione tra i nuovi bisogni e le tendenze dell'offerta e dei mercati, e sono comparse nuove figure di portatori di bisogno abitativo, e la domanda si   fatta pi  complessa e articolata.

La riduzione della taglia media delle famiglie, i cambiamenti delle configurazioni familiari, l'aumento dei nuclei "non tradizionali" (single, nuclei monogenitoriali) le trasformazioni della struttura della popolazione, hanno comportato una differenziazione della domanda, ma anche un aumento di domande "atipiche". Inoltre l'evoluzione della domanda significa crescita della domanda in affitto, e pi  specificatamente in affitto economico. E la

nuova domanda di affitto si è manifestata intanto che l'offerta (accessibile) diminuiva.

Il problema si è complicato e si è acuitizzato quando la pluralizzazione dei processi hanno cominciato a sovrapporsi i nuovi processi di impoverimento e di precarizzazione sociali indotti dai fattori di crisi degli ultimi due decenni. Nel campo abitativo questo si è tradotto in diverse forme di disagio. Si tratta di problemi che si manifestano con modalità differenti e con diversi gradi di gravità. Oltre alle situazioni di normale disagio, vi è un'area di esclusione abitativa in senso stretto, di situazioni cioè di non – casa: persone che non hanno nessuna sistemazione, o sistemazioni così precarie da non poter essere considerate abitative. Poi ci sono le situazioni a rischio: il problema casa non è più circoscritto e non riguarda soltanto popolazioni a basso reddito, il rischio abitativo si estende a segmenti di popolazione in precedenza non toccati da questo tipo di problemi.

Per intendere i caratteri della nuova domanda sociale di casa occorre fare alcune distinzioni. Il problema anzitutto coinvolge, come è ovvio, i "poveri": intendendo il termine non soltanto nel suo significato economico, ma anche di mancanza di qualche tipo di risorsa tra quelle che permettono di accedere alle opportunità che la società offre, le risorse che fanno "cittadinanza". Nel caso degli immigrati, ad esempio, la regolarità del soggiorno o di altri titoli da cui può dipendere l'accesso a determinati beni o servizi. Inoltre, ed è questa forse la questione che è maggiormente emersa durante gli ultimi anni, e quella più spesso rappresentata nel discorso pubblico, sono aumentate le famiglie non povere che si trovano in situazioni di disagio o di rischio abitativo. Quando questo rischio non viene adeguatamente fronteggiato, si sottolinea, la situazione di queste famiglie può peggiorare fino a consegnarle all'area della vera e propria povertà abitativa.

Tra le situazioni di povertà ci sono le componenti della "estrema povertà", del "grande disagio", della "grave emarginazione", che possono costituire problemi di marginalità o di esclusione abitativa: i senza dimora, gli immigrati senza casa, gli abitanti delle baraccopoli, le persone dimesse da istituzioni e che trovano difficoltà a trovare una casa, gli zingari relegati nei campi nomadi ecc. Queste componenti sono particolarmente significative per comprendere le novità della questione abitativa.

Per quanto riguarda il caso italiano occorre sottolineare alcuni tratti caratteristici. Anzitutto la lunga stagnazione delle politiche: il ritardo con cui le politiche hanno cominciato a prendere atto del problema hanno costituito un vuoto che oggi si manifesta con la mancanza, tanto a livello nazionale che regionale e locale, di politiche sistematiche, che possano essere ritenute a misura della gravità del problema. Ciò è tanto più preoccupante in quanto, seconda caratteristica, la crisi abitativa è più grave in Italia di quanto lo sia in altri Paesi europei, dato che mette immediatamente in questione le nostre politiche abitative.

A partire dagli anni '70 - '80 la cronica insufficienza di alloggi sociali o a basso costo (solo il 5% delle sistemazioni negli ultimi decenni sono nell'edilizia pubblica) e la progressiva contrazione della stessa offerta privata, combinandosi con una nuova congiuntura dei mercati abitativi, hanno originato una sindrome di povertà abitativa fra le più gravi in Europa.

Il quadro attuale riflette due vicende: scontiamo l'eredità della nostra storia di politiche abitative (l'orientamento costante a favore dell'accesso alla casa in proprietà, inteso come risposta generale ai problemi abitativi, non accompagnato in Italia, con alcune eccezioni, da robusti programmi di edilizia sociale, lo scarso governo del mercato, il limitato impegno pubblico diretto), inoltre scontiamo i tratti involuti che hanno segnato il cambiamento delle politiche negli ultimi decenni. Il declino dell'edilizia pubblica, il quasi

azzeramento delle risorse per la casa, lo scambio elusivo tra housing e riqualificazione urbana, ma anche tra housing e politiche di quartiere. Risentiamo pesantemente della drastica riduzione dell'offerta in affitto, oltre che di quella in affitto sociale. Inoltre risentiamo dell'incertezza che ha accompagnato il decentramento delle responsabilità: incertezza a proposito di quali saranno i soggetti che opereranno nel campo dell'edilizia sociale, e incertezza ancora maggiore per quanto riguarda le risorse di cui si potrà disporre una volta esaurite quelle ereditate dal precedente sistema.

Oggi comincia a manifestarsi un certo consenso su quali politiche intraprendere. C'è consenso in particolare sulla necessità di estendere l'offerta di alloggi in affitto ma anche di collocare questo tentativo nella costruzione di una nuova "edilizia sociale". Nelle nuove politiche messe in atti a livello regionale e locale queste istanze hanno cominciato a trovare spazio: se da un lato persiste la tradizionale preferenza storica per il sostegno all'accesso alla casa di proprietà, dall'altro si registra uno sforzo notevole in direzione dell'ampliamento dell'offerta in affitto e dell'affitto sociale.

L'ipotesi prevalente è che l'edilizia pubblica (nel senso tradizionale) non basta fare una politica abitativa sociale. Essa rappresenta un riferimento fondamentale per un'edilizia sociale: occorre quindi rafforzarla, nello stesso momento in cui se ne ridefiniscono i ruoli, i criteri di accesso, i modelli organizzativi e gestionali. Non va dimenticato che il sovraccarico cui è soggetto oggi il comparto dell'edilizia pubblica ne accentua gli elementi di irrazionalità e rischia di produrre effetti perversi.

Tuttavia, di fronte all'obsolescenza del sistema dell'edilizia pubblica, innovazione significa una nuova edilizia sociale", non più identificata con l'edilizia pubblica e che si basi su differenti fonti di risorse e coinvolga una pluralità di attori (a partire dagli stessi abitanti). I tentativi in questa direzione possono contare sulle varie esperienze innovative sviluppate a livello locale

da enti pubblici e attori privato – sociale negli anni '90 per cercare di superare i limiti del quadro legislativo e le restrizioni dell'apparato strumentale a disposizione. Come è evidente anche da queste esperienze, ricercare nuovi modelli di edilizia sociale è un obiettivo che finisce per sfumare la distinzione tra edilizia sociale e le altre forme dell'azione pubblica.

Sui diversi punti, come il ruolo dell'attore privato, c'è invece incertezza o dissenso. Le nuove politiche esigono, contrariamente a opinioni correnti e difformemente da quanto avvenuto in questi anni, più intervento pubblico, anche diretto, in molti paesi in cui si sono affermate politiche neo – liberaliste l'intervento dello Stato o dell'operatore pubblico nel campo abitativo è comunque enormemente più consistente che da noi.

Incertezza si riscontra anche a proposito della necessità di integrare all'offerta di abitazioni sociali altre misure, o di integrare misure abitative a misure sociali: lavorando sull'intreccio tra povertà abitativa e altre forme di povertà e di disagio sociale; integrando le politiche abitative con altre politiche che riguardano la protezione sociale, l'inserimento lavorativo, l'assetto urbano.

In Italia la svolta resa necessaria dai nuovi termini della questione è particolarmente difficile: a causa del ritardo nel prendere atto della questione, dell'arretratezza del punto di partenza, ma anche del persistere, nella costruzione della questione abitativa, di categorie tradizionali di definizione.

Un punto di difficoltà riguarda la capacità di assumere la diversità della domanda sociale: diversità quanto alla configurazione, alla gravità, alle figure coinvolte nel disagio abitativo. Oggi non è più immaginabile una politica abitativa: non si può che parlare di "politiche abitative" al plurale. Non c'è oggi la possibilità di concepire una politica abitative come un fatto unitario, o indifferenziato, così come non c'è la possibilità di pensare ai bisogni abitativi attraverso il concetto di "fabbisogno", cioè un'idea che compatta dentro una

rappresentazione quantitativa e unitaria situazioni anche molto diverse. Oggi le situazioni che cadono sotto l'etichetta di "disagio" o di "povertà abitativa" sono cos' diverse da richiedere tante politiche abitative diverse, diversamente intrecciate con le altre politiche sociali.

In generale è sulla capacità di trattare l'intreccio tra povertà e povertà abitative che troviamo un limite grave nel nostro sistema di politiche. I limiti si osservano in particolare per gli sforzi di innovazione per le situazioni di povertà estrema o di esclusione sociale – abitativa. È a questo proposito che gli schemi concettuali e operativi nei quali l'innovazione viene rinchiusa rischiano di ostacolare la svolta necessaria per fronteggiare in tutta la loro gravità le nuove forme della povertà abitativa. Nelle pratiche prevalenti si intravedono gli elementi che hanno segnato negativamente il nostro paese: la separazione tra abitativo da un lato e sociale/socio – assistenziale dall'altro e la scarsa selettività delle politiche abitative sociali.

Una conseguenza è la carenza, tuttora riscontrabile nel nostro apparato di politiche, di misure diverse da quelle della tradizionale edilizia (che prevede essenzialmente l'offerta di alloggi e la predisposizione di finanziamenti, oltre che provvedimenti legislativi): misure ad esempio che non riguardano le dimensioni "fisiche" o di costo o di accesso, ma l'attivazione di processi, l'accompagnamento degli utenti, il sostegno delle reti informali di supporto, la facilitazione di percorsi di inserimento e di convivenza, ecc, tutti elementi che l'attuale intreccio tra questione abitativa e processi di fragilizzazione sociale impone come condizione di efficacia delle politiche abitative.

La scarsa selettività si manifesta, come si è detto, in una interpretazione estensiva del "sociale", con una tendenza delle politiche a privilegiare i problemi di strati sociali medio – bassi (e con preferenza per l'accesso alla proprietà come misura "sociale") e dall'altro lato, per quanto

riguarda la parte più difficile della domanda, una centratura su situazioni di crisi, o di chiare e avanzata emarginazione: un modo di costruire le misure mirate che, oggi in modo particolare, appare discutibile sia se visto per il suo potenziale di prevenzione sia per l'efficacia nei confronti di situazioni di povertà in atto.



housebook

capitolo 2_la casa sociale in italia

_parte 1: social housing

2.1_Il caso di Milano: 100 anni di storia

L'assoluta gravità dell'emergenza abitativa si impose all'attenzione della classe politica italiana tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, come una delle dirette conseguenze dell'incipiente industrializzazione del Paese e del progressivo inurbamento di sempre più consistenti settori del proletariato agricolo. Emblematico di queste travolgenti dinamiche economiche e demografiche fu proprio il caso di Milano, la cui popolazione residente passò dai 186.000 abitanti del 1860 ai 441.947 censiti nel 1901.

Di fronte a questo scenario, si rivelò pertanto necessario un efficace intervento regolatore dello Stato, chiamato questa volta ad agire anche in un'ottica di programmazione economica e sociale, assai utile per delineare le prospettive di sviluppo e di modernizzazione del Paese e non più solo nel quadro di una politica emergenziale di mera attinenza igienico-sanitaria.

D'altro canto le inchieste municipali condotte in questo torno di tempo a Faenza, Verona, Firenze, Ravenna, Vicenza, Venezia, Udine, Treviso e soprattutto a Milano avevano messo in piena luce la forte connessione esistente tra industrializzazione ed emergenza abitativa, individuando nel miglioramento complessivo delle condizioni di vita dei lavoratori nelle loro case il requisito fondamentale per lo sviluppo economico della nazione.

La casa avrebbe dovuto rappresentare addirittura per l'operaio uno strumento di emancipazione economica e di elevazione morale e culturale. Se accogliente, salubre e ben curata, essa gli avrebbe infatti potuto procurare dei notevoli vantaggi sia nell'ambito della vita lavorativa, con un sensibile aumento degli standard produttivi, sia sul fronte della vita privata, garantendogli stabilità familiare, serenità e svago, troppo spesso ricercato, in mancanza di una dimora confortevole, nelle immorali e malsane osterie.

Tra il 1902 ed il 1903 maturarono dunque le condizioni per un decisivo intervento del potere pubblico nel settore dell'edilizia popolare ed economica. Milano diventò un interessante laboratorio di sperimentazione dei primi provvedimenti attuati per arginare l'emergenza abitativa, di cui i residenti nei quartieri di Porta Vittoria, Porta Ticinese, Porta Garibaldi e Porta Venezia avevano denunciato l'assoluta drammaticità.

Dando seguito all'ordine del giorno presentato dai socialisti Luigi Arienti, Enrico Bertini, Angelo Filippetti e Luigi Petrati ed approvato il 20 maggio 1902 dal Consiglio Comunale, la Giunta Mussi nominò dapprima una commissione di studio sui problemi attinenti alla questione abitativa e nel maggio del 1903 diede vita ad una azienda comunale per le case popolari, nel pieno rispetto della legge Giolitti sulla municipalizzazione nei pubblici servizi.

Fondamentale per la realizzazione su scala locale dei primi provvedimenti attinenti all'edilizia residenziale economica e popolare, il biennio 1902-1903 si rivelò finalmente decisivo anche per il varo della prima legge, che può essere considerata a ragione l'atto di nascita ufficiale dell'intervento dello Stato nelle politiche sulle casa.

Il 31 maggio 1903 la Camera approvò infatti il progetto di legge presentato da Luigi Luzzatti un anno prima, con il chiaro intento di agevolare la costruzione di case popolari, destinate cioè a tutti coloro che vivevano del loro salario e non di rendite di posizione finanziarie o immobiliari.

Fortemente impressionato dal sistema organizzativo che era stato avviato in Francia, dove aveva peraltro potuto comprendere che la dignità del lavoratore, prima che in fabbrica, doveva essere tutelata nel luogo di residenza, favorendo in ogni modo il suo accesso ad una casa confortevole e salubre, Luzzatti ritenne fondamentale coinvolgere e responsabilizzare anche i privati sul fronte della costruzione di nuovi alloggi popolari, garantendo loro

importanti agevolazioni fiscali. Il suo provvedimento legislativo interveniva direttamente anche sui soggetti potenzialmente coinvolti nell'edificazione di stabili di edilizia popolare, rivolgendosi soprattutto a cooperative, società di mutuo soccorso, enti ed istituti di beneficenza, banche, Comuni, che si sarebbero potuti consorzare per dare vita ai futuri Istituti Autonomi per le Case Popolari (IACP), di cui tuttavia la legge non specificava esattamente la natura giuridica ed economica.

Soltanto a seguito dell'entrata in vigore del Testo Unico sull'Edilizia Popolare, il 27 febbraio 1908, vennero chiariti questi fondamentali aspetti concernenti la vita ed il funzionamento dei nuovi soggetti incaricati dallo Stato di avviare sul territorio i programmi di sviluppo dell'edilizia popolare. Fu così stabilito che gli IACP sarebbero diventati degli enti morali pubblici alieni da ogni scopo di lucro e con la possibilità di effettuare delle operazioni di credito, istituiti con il contributo diretto dei Comuni, delle Casse di Risparmio, delle banche ed anche di semplici privati cittadini, secondo un modello organizzativo a mezzadria tra libera iniziativa privata e municipalizzazione.

Nel pieno rispetto di questo provvedimento legislativo, la Giunta Comunale di Milano guidata dal liberale Ettore Ponti decise quindi di sottoporre al vaglio dell'assemblea consiliare un progetto riguardante la costituzione di un Istituto per le Case Popolari ed Economiche, che venne definitivamente approvato il 13 maggio 1908.

Il Comune avrebbe contribuito alla fondazione di tale ente versando un capitale di 10.000.000 di lire, composto per un terzo da denaro liquido e per le parti rimanenti dagli stabili realizzati tra il 1905 ed il 1908 nei quartieri Ripamonti, Mac Mahon, Spaventa e Tibaldi, Monte di Pietà, Banca Cooperativa Milanese, Banca Popolare e Banca Commerciale avrebbero conferito 1.200.000 lire e la Cassa di Risparmio infine avrebbe erogato la cifra di 2.300.000.

Il regio decreto di costituzione dell'Istituto per le Case Popolari ed Economiche di Milano venne licenziato il 12 agosto 1908, che deve essere considerata dunque la data di nascita ufficiale di questo ente, il cui Consiglio di Amministrazione si riunì per la prima volta il 29 febbraio 1909.

Francesco Pugno venne eletto alla presidenza dell'Istituto, di cui il socialista Alessandro Schiavi, già responsabile dell'Ufficio del Lavoro dell'Umanitaria, divenne direttore generale nel 1910. Grazie anche al loro attivismo e ad una perfetta sinergia operativa avviata con la Giunta Comunale, lo IACP non mancò di caratterizzare la propria presenza con iniziative immediate, la prima delle quali fu la costruzione di un nuovo quartiere, il Lulli, realizzato tra il 1909 ed il 1910. Nel triennio successivo si procedette invece all'ampliamento dello Spaventa ed alla definitiva consegna ai nuovi inquilini degli stabili edificati nei quartieri Lombardia, Cialdini e Niguarda, formati da grandi fabbricati a cortile chiuso, disposti su quattro lati e composti da sette unità: sei edifici da 4-5 piani ed uno comprensivo di tre villette plurifamiliari.

La soluzione abitativa caratteristica di questa prima fase di attività dell'Istituto fu il monolocale con servizi, in grado di soddisfare la domanda prevalente, che proveniva soprattutto da lavoratori a basso reddito e in molti casi privi di un loro nucleo familiare. Nei confronti di questa classe sociale fu decisa l'applicazione di un canone di locazione, che, nel rispetto del paradigma inglese, non doveva superare il 18% del salario medio operaio.

Ciononostante la bassa congiuntura degli anni che precedettero lo scoppio della prima guerra mondiale ed il conseguente aumento della disoccupazione determinarono un elevato tasso di morosità, che incise in termini assolutamente negativi sulle prospettive di sviluppo dell'Istituto, impegnato peraltro anche sul fronte dell'attività assistenziale con la realizzazione di ricoveri per lattanti e slattati, di biblioteche popolari, di scuole

professionali, di cucine economiche e di un segretariato sociale a favore degli inquilini.

L'avvento del socialista Emilio Caldara alla guida della Civica Amministrazione, nel 1914, diede però nuovo slancio all'attività dello IACP, di cui venne imposta una complessiva riorganizzazione, resa necessaria per rendere più rapidi i processi decisionali ed esecutivi ed incrementare dunque l'effettiva realizzazione di nuove abitazioni. Si giunse così, sotto la presidenza del socialista Angelo Filippetti, all'istituzione di un Ufficio Tecnico, diretto da Giovanni Broglio, cui venne affidata la responsabilità dei progetti di costruzione precedentemente assegnata a professionisti esterni all'Istituto. La centralizzazione di tutte le competenze tecniche ed operative contribuì senza dubbio al rilancio dello IACP, che nell'arco di un solo anno, nel 1919, fu in grado di realizzare presso i rioni Baravalle, Campo dei Fiori, Gran Sasso e Tiepolo quattro villaggi di casette dell'altezza massima di un piano, con struttura in pilastri di cemento armato e muri in mattoni forati, il cui impianto estetico - architettonico si ispirava alla città-giardino inglese.

Proseguirono intanto, nel corso del 1920, sia il processo di riorganizzazione aziendale, che condusse all'ampliamento a quindici membri del Consiglio di Amministrazione, all'interno del quale fu aumentata la rappresentanza di nomina comunale e trovarono posto gli inquilini delegati dei neonati Consigli di Quartiere, sia l'intensa attività realizzativa, che culminò nella progettazione di nuovi complessi residenziali nei quartieri Vittoria, Genova, Magenta, Tiepolo e Pascoli, Botticelli, Friuli, Andrea Del Sarto e Monza.

Iniziò così, con la pianificazione di questi fabbricati, lo studio per la creazione di una nuova tipologia di casa popolare, caratterizzata dalla presenza di cortili e giardinetti interni e di motivi decorativi sulle facciate,

come bow-window, mensole sotto i balconi, cornici alle finestre e frontoni, tipici delle abitazioni borghesi dell'epoca.

La scelta di elevare in qualche modo gli standard estetici e qualitativi di questi alloggi fu accompagnata dalla proposta di nuove soluzioni economiche per gli inquilini residenti in stabili di edilizia popolare ed economica. Pur confermando l'opzione dell'affitto semplice, per alcuni grandi appartamenti lo IACP introdusse il deposito a sovvenzione, restituibile in venti o trent'anni con interessi del 2,5-3%, ed il patto di futura vendita.

L'ultima iniziativa assunta dall'Istituto prima dell'avvento del fascismo fu la stipula di una convenzione con la Pirelli e la Breda per la realizzazione di nuovi insediamenti di edilizia residenziale popolare per i rispettivi dipendenti. Il risultato di questa feconda partnership pubblico-privato fu la costruzione del villaggio Borgo Pirelli, completato alla fine del 1922, e la progettazione del Borgo Breda a Sesto San Giovanni, che vide la luce nel 1926.

Davvero devastanti sugli equilibri interni all'Istituto furono le conseguenze della salita al potere del governo Mussolini, che intese subito chiudere con il più recente passato, facendo piazza pulita del gruppo dirigente socialista, che aveva la maggioranza assoluta in seno al Consiglio di Amministrazione dello IACP, di cui il Prefetto di Milano, a seguito di un'inchiesta-farsa volta principalmente a gettare fango sull'irreprensibile gestione di Angelo Filippetti ed Alessandro Schiavi, dispose lo scioglimento. Furono altresì sciolti con atto d'imperio i Consigli di Quartiere, ritenuti dei piccoli soviet e dunque motivo di turbamento dell'ordine e della pace sociale, e venne nominato un commissario ad acta nella persona di Oreste Raggio.

I primi provvedimenti di politica edilizia attuati dal nuovo governo fascista non andarono certamente nella direzione di una valorizzazione del ruolo svolto dai vari IACP e dell'iniziativa pubblica. Nel luglio del 1923 venne infatti abrogato il blocco dei fitti, che in soli sette anni aumentarono quindi

vertiginosamente, e fu vietato agli IACP di produrre direttamente cementi, malte e materiali vari, con il chiaro intento di agevolare grandi imprenditori edili, che tanto si erano adoperati per sostenere Mussolini ed agevolarne l'ascesa al potere.

Gli aspetti deteriori della politica economica attuata per conto del capo del fascismo dal ministro De Stefani non impedirono tuttavia allo IACP di Milano di proseguire lungo una linea di sostanziale espansione della propria attività realizzativa, volta a soddisfare una domanda crescente di appartamenti.

Tra il 1925 ed il 1931, sotto la presidenza di Giuseppe Borgomaneri, vennero infatti costruiti ben venti quartieri di edilizia residenziale popolare: Giovinezza (ora Piola), Vanvitelli (ora Verrocchio), XXVIII Ottobre (oggi Stadera), Solari, Villapizzone, Ugo Pepe (oggi Bibbiena), Crespi (ora Belinzaghi), Romagna, Tonoli lotti A e B, Caimi (oggi Forlanini), Tonoli lotto D (oggi Aselli), Anzani, Regina Elena (ora Mazzini), Polesine, Emilio Melloni (ora Calvaire), Giambologna, Plinio, Lipari e Piolti-De Bianchi.

Tali insediamenti vennero realizzati secondo tre differenti tipologie abitative, ognuna destinata a ceti diversi: le case a riscatto, costruite nei rioni Romagna, Plinio e Lipari, erano caratterizzate dalla presenza di una componente architettonico - decorativa particolarmente curata ed erano in grado di rispondere dunque alle esigenze di alcuni strati della borghesia cittadina; le case popolari di tipo comune, concesse esclusivamente in locazione dall'Istituto a gruppi sociali piuttosto eterogenei, presentavano tra loro caratteristiche sostanzialmente differenti, con particolare riferimento alla distribuzione degli elementi decorativi ed alla loro ampiezza, che risultavano maggiori negli edifici costruiti lungo le vie principali piuttosto che negli stabili ubicati tra le vie interne; le case ultrapopolari infine, destinate alle classi più povere, erano generalmente composte da monocalci con ballatoi,

contraddistinti dalla collocazione della latrina e dell'acquaio nell'intercapedine ricavata tra le pareti esterne, con l'obiettivo di ottenere il massimo risparmio in assenza di ogni tentativo di razionalizzazione costruttiva, riscontrabile ad esempio nei quartieri XXVIII Ottobre, Regina Elena e Solari.

La politica contro l'urbanesimo sostenuta dal regime non solo non sortì gli effetti demografici auspicati dal duce, ma non rallentò neppure l'attività realizzativa dell'Istituto. Di fronte all'aumento vertiginoso della popolazione milanese, l'Istituto fu costretto a procedere con estrema rapidità alla realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, molti dei quali, sotto il profilo architettonico e strutturale, risentivano notevolmente di questo clima di assoluta emergenza e precarietà. Nacquero così presso i quartieri Trecca, ubicato nell'estrema periferia est della città tra Piazza Ovidio e Piazza Cartagine, Bruzzano, Vialba e Baggio le cosiddette "case minime", costruite con l'obiettivo di fornire ai senza tetto, agli immigrati ed agli sfrattati un alloggio provvisorio, di piccolissime dimensioni e privo di qualsiasi elemento decorativo.

Nel 1932 ebbe invece inizio l'iter burocratico per la progettazione e la realizzazione del quartiere San Siro, che sarebbe stato completato solo vent'anni dopo, e dei rioni Francesco Baracca e Maurizio Bossi. Vincitori del concorso per la costruzione di questi due complessi residenziali furono rispettivamente il gruppo Albini e Cesare e Maurizio Mazzocchi, che impressero una netta svolta sui criteri di progettazione fino a quel momento adottati dall'Istituto: la casa popolare diventava infatti un campo realmente adatto all'applicazione dei concetti razionalisti, poiché, venendo esclusa per necessità economiche ogni sovrastruttura decorativa inutile, il progettista avrebbe ottenuto l'effetto desiderato con mezzi minimi.

L'interesse specifico dei razionalisti per la casa popolare emerse in occasione della Triennale del 1933, nel corso della quale Piero Bottoni ed

Enrico Griffini giunsero a proporre una nuova concezione del problema dello spazio, sostenendo che esso non dovesse essere più suddiviso ed organizzato in base alla superficie disponibile, ma a seconda del numero di abitanti, per ottenere così la superficie minima abitabile. Con il fine di utilizzare al meglio lo spazio, ogni elemento strutturale fu pensato per poter essere prodotto in serie e gli alloggi vennero consegnati agli inquilini già provvisti di arredo.

La progettazione del quartiere Fabio Filzi, assegnata ad Albini, Palanti e Camus, coincise probabilmente con l'apogeo dell'architettura razionalista coinvolta nella realizzazione di appartamenti di edilizia popolare.

All'interno di questo nuovo complesso residenziale, caratterizzato dalla presenza di trentadue corpi-scala uguali nella pianta, posti attorno ad un corpo centrale destinato ad ospitare docce e lavatoi, estetica, funzionalità ed economia si accordavano in una realizzazione di estrema semplicità.

L'avvento della guerra rallentò sensibilmente l'opera di edificazione, che si interruppe del tutto alla fine del 1942. Non vennero infatti realizzati i quattro quartieri satelliti Costanzo Ciano (Musocco), Arnaldo Mussolini (Vigentino), Guglielmo Oberdan (Lambrate) e Italo Balbo (Niguarda) progettati da Albini, Bottoni, Campus, Ceruti, Fabbri, Mazzocchi, Minoletti, Palanti, Pucci e Putelli. Cessate le ostilità, i locali resi inagibili dai bombardamenti ammontavano a 225.000, per un totale di 70.000 alloggi. I danni, nel solo settore dell'edilizia popolare, superavano il miliardo di lire, per effetto della distruzione o del grave danneggiamento di 58.000 vani, pari al 60% circa dell'intero patrimonio immobiliare gestito dall'Istituto, il cui Consiglio di Amministrazione venne sciolto.

Il governo militare alleato, su proposta del CLNAI, nominò quindi un Commissario straordinario nella persona di Giuseppe Moro, che nel 1946 assunse la carica di Presidente, con il compito di ricostruire le strutture

direttive ed operative del rinato IACP. La ripresa della sua attività fu resa possibile inizialmente da un prestito di 323.000.000 di lire concesso dalle autorità di occupazione e successivamente dal grande sostegno garantitogli dalla Giunta Comunale, che, sotto la guida del socialista Antonio Greppi, fu protagonista della ricostruzione e della rinascita morale, culturale ed economica della città.

Nel giro di un solo biennio, lo IACP fu in grado di costruire 4.528 vani e di avviare il progetto per la realizzazione del quartiere Varesina, firmato da Irenio Diotallevi, nuovo direttore generale dell'Istituto, e da Franco Marescotti, e di dare attuazione al piano di sviluppo edilizio del quartiere Pompeo Castelli, progettato da Ceruti e Putelli.

L'approvazione del Piano Fanfani e della legge Tupini nel 1949 rappresentò una vera boccata d'ossigeno per l'Istituto, che, forte dei finanziamenti statali previsti da questi provvedimenti, poté procedere ad una programmazione più articolata dei propri interventi. Venne infatti prevista la realizzazione in città di 1735 vani e di altri 541 locali in undici centri dell'immediato hinterland a forte vocazione industriale. La gestione INA-Casa assegnò allo IACP di Milano, operativo nell'ambito dell'intero territorio provinciale, 1.200.000.000 di lire, 590 dei quali furono utilizzati per la costruzione di nuovi appartamenti nel solo capoluogo lombardo. Iniziò quindi la realizzazione dei complessi abitativi Harar-Dessiè, Montegani, Boccioni, Mangiagalli II, Omero, Pezzotti, Lorenteggio, Baggio I e II e venne finalmente completato il quartiere San Siro.

Con l'avvento degli anni Cinquanta gli IACP furono chiamati a collaborare in modo ancora più dinamico con lo Stato e gli Enti Locali soprattutto nell'ambito della programmazione e dell'organizzazione del territorio. Alla loro tradizionale vocazione assistenziale si affiancò pertanto un impegno puntuale e diretto sul fronte delle politiche di sviluppo della città.

Emblematico di questa evoluzione dei principali soggetti attivi sul fronte dell'edilizia popolare fu il caso dello IACP di Milano, che, sotto la guida del democristiano Camillo Ripamonti, a partire dal 1951 diventò uno strumento propulsivo del processo di espansione economica e sociale della città.

Stimata in 260.000 vani la nuova domanda complessiva di case, la presidenza Ripamonti si contraddistinse per una particolare alacrità, che condusse nel solo biennio 1951-1952 alla realizzazione di 6.500 nuovi locali.

Giovandosi inoltre del fatto che lo Stato, tra il 1952 ed il 1954, aveva destinato il 25% della spesa pubblica complessiva al finanziamento dell'edilizia pubblica residenziale, lo IACP fu in grado di costruire nel solo 1955 15.517 nuovi vani, riuscendo così a consolidare il suo patrimonio edilizio, che constava di 130.204 locali, pari ad un totale di 36.575 alloggi.

Questi risultati rappresentarono soltanto una premessa degli straordinari obiettivi che furono conseguiti tra il 1956 ed il 1960 sotto il profilo dell'innovazione urbanistico-architettonica dall'Istituto, in condizioni di costante emergenza, per effetto del continuo aumento dei flussi migratori e della richiesta di nuovi alloggi.

Vennero realizzati i quartieri Barzoni, Lorenteggio-Inganni, Primaticcio e Palmanova, optando per la soluzione abitativa della casette unifamiliari, il quartiere Meda ed il complesso INA-Casa di Vialba, con il quale Zanuso e Caccia Dominioni in particolare tentarono di ricreare un quartiere residenziale vario ed articolato, attraverso un impianto stradale sinuoso ed una composizione di case a tre e a quattro piani.

Davvero emblematici dello spirito innovativo con il quale lo IACP seppe interpretare ed accompagnare lo sviluppo complessivo del capoluogo lombardo, negli anni del miracolo economico, furono però i progetti relativi alla costruzione dei nuovi quartieri Ca' Granda Nord, dove si fece ricorso al

cemento armato per l'ossatura dei fabbricati, ai tamponamenti in mattoni forati a vista e all'opzione del pannello prefabbricato per le finestre, e Comasina, che costituì il primo esempio di complesso residenziale autosufficiente costruito in Italia.

Fondato su criteri urbanistici molto avanzati come la zonizzazione dei servizi e lo studio accurato dei percorsi, questo quartiere rappresenta una sintesi feconda di differenti soluzioni abitative. I fabbricati di 3, 4, 5, 9 e 13 piani costituiscono infatti quattro unità residenziali con negozi, un asilo ed un centro sociale, tutti gravitanti attorno ad un centro civico, raggiungibile mediante percorsi automobilistici o pedonali del tutto indipendenti tra loro.

Le ultime iniziative assunte dallo IACP sotto la presidenza di Camillo Ripamonti furono infine la costruzione del lotto G1 del Gallaratese, previsto come una parte del ben più ampio omonimo quartiere, che sorgeva sull'area su cui avrebbe dovuto vedere la luce il quartiere Costanzo Ciano, una delle quattro città-satelliti previste dal regime, e la progettazione del quartiere Taliedo. L'avvento della crisi congiunturale che segnò la fine del cosiddetto "miracolo economico" fu la causa di una sensibile contrazione dei finanziamenti pubblici e privati destinati alla realizzazione di nuovi vani di edilizia residenziale popolare, che passarono infatti dai 265.000 costruiti nel 1959 ai soli 125.000 del 1965. Gli ultimi anni della presidenza Bontadini e l'esordio della gestione Venegoni furono pertanto caratterizzati da notevoli difficoltà di natura prevalentemente finanziaria, che non impedirono tuttavia la realizzazione di nuovi quartieri come il Chiesa Rossa, il Forlanini Nuovo ed il Feltre, il cui assetto urbanistico ed architettonico risentiva dell'ormai definitivo superamento del paradigma del quartiere autosufficiente. Ad esso subentrò infatti una soluzione realizzativa volta a favorire il pieno inserimento del nuovo complesso residenziale nel tessuto urbano.

Con questo obiettivo Lodovico Barbiano di Belgioioso si accinse alla progettazione del quartiere Gratosoglio, che venne costruito tra il 1963 ed il 1971 su di un nucleo a bandiera, lungo l'asse stradale a scorrimento veloce di Via dei Missaglia, portando alle estreme conseguenze i criteri architettonici utilizzati per la realizzazione del quartiere Feltre, con la scelta delle grandi dimensioni e della ripetitività dei moduli come discutibile criterio di inserimento nel tessuto urbano ed il ricorso sistematico alla prefabbricazione.

Gli anni Sessanta si conclusero infine con la progettazione dei quartieri S. Ambrogio, Monte Rotondo, Gallaratese G2, La Spezia e San Leonardo, in grado di assolvere purtroppo alla sola funzione residenziale, data la forte carenza di esercizi commerciali, strutture produttive e verde pubblico.

Il sostanziale isolamento di questi quartieri, il progressivo deterioramento di numerosi stabili di edilizia popolare e l'aumento dei canoni di locazione imposto agli inquilini per arginare un pesante deficit di Bilancio e far fronte ai crescenti costi di gestione del patrimonio amministrato furono alcune delle cause principali dello sviluppo di una forte conflittualità tra i vertici dello IACP, molti assegnatari ed i loro rappresentanti, che nel 1969, ritenendo del tutto insostenibili gli oneri d'affitto, invitarono tutti gli inquilini ad astenersi dal pagamento del regolare canone mensile.

La piaga della morosità nel corso degli anni Settanta penalizzò quindi notevolmente lo sviluppo dell'attività realizzativa programmata dall'Istituto, i cui vertici tentarono comunque la strada del dialogo con il fronte della protesta, accogliendo numerose istanze di carattere economico e partecipativo. Sotto la presidenza Costantino venne infatti attuata una riforma del Consiglio di Amministrazione dell'Istituto, al cui interno trovarono posto le organizzazioni sindacali ed i delegati degli inquilini, cui venne dunque concesso un importante potere decisionale.

La politica dell'ascolto unita a quella del rigore, perseguita con grande convinzione soprattutto dal nuovo presidente, Nuccio Abbondanza, favorì il progressivo ridimensionamento dei livelli di morosità e contribuì quindi in modo decisivo al complessivo rilancio dell'attività edilizia dell'ente.

Tra il 1975 ed il 1980 le realizzazioni dell'Istituto furono caratterizzate dalla progettazione di una serie di torri-tipo di altezza compresa tra i trenta ed i sessanta metri, in grado di ospitare tra i cinquanta ed i cento appartamenti l'una, presso i quartieri Ca' Granda, Sella Nuova, Piemonte, Bruzzano, Moncucco, Cascina Anna, Baggio e Trenno.

L'attività di costruzione di nuove case fu abbinata ad una politica di recupero del patrimonio degradato del centro storico, svolta in collaborazione con il Comune, che contribuì alla ristrutturazione delle aree di Corso Garibaldi, Piazza Santo Stefano, Via Scaldasole, Porta Ticinese e Corso XXII Marzo, e di valorizzazione dei quartieri interessati dalla presenza delle "case minime", che vennero eliminate e sostituite da nuovi complessi residenziali.

Pur mantenendo fede all'impegno di fornire abitazioni a basso costo ai ceti meno abbienti, nel corso degli anni Ottanta l'Istituto fu costretto a riconsiderare complessivamente il ruolo politico, economico e sociale svolto all'interno del tessuto urbano, in relazione alle sue più recenti trasformazioni. Fu avviata una politica di accurata verifica dei redditi denunciati dagli inquilini, che si concluse con la rimodulazione dei canoni d'affitto e la soppressione del vecchio canone sociale, in stretta relazione con la ricerca di nuove forme di contenimento dei costi, perseguibile attraverso il risparmio energetico e la costruzione di nuovi impianti tecnologici, in linea con quelli realizzati a Carate Brianza e presso il quartiere Martesana per il recupero dell'energia solare. La ricerca e l'innovazione, la razionalizzazione e l'aggiornamento dei canoni di locazione e delle quote per i servizi, la verifica dei livelli di reddito di oltre 100.000 nuclei familiari residenti in affitto semplice e la sistematica

repressione dell'abusivismo e della morosità non furono tuttavia sufficienti a determinare il risanamento finanziario auspicato dai vertici dell'Istituto, che con l'avvento degli anni Novanta finì di fatto per interrompere l'attività di costruzione di nuove case, limitando le proprie funzioni alla gestione del patrimonio esistente.

Il ridimensionamento subito dallo IACP di Milano fu una delle conseguenze dei mutati orientamenti seguiti dai soggetti istituzionali preposti all'elaborazione delle nuove politiche della casa. In questo torno di tempo venne infatti notevolmente valorizzato il ruolo svolto dalle cooperative e si affermarono le iniziative di costruzione diretta, cui il Comune di Milano ad esempio fece ricorso per la realizzazione del complesso Vialba II.

Alla sostanziale paralisi dell'attività realizzativa dello IACP contribuì in modo decisivo anche lo Stato, che giunse soltanto nel 1996 ad erogare la cifra pattuita per l'attuazione del piano quadriennale di edilizia sovvenzionata 1992-1995, vanificando quindi ogni forma di programmazione tempestiva e razionale degli interventi.

Non solo esterne all'Istituto furono in ogni modo le cause della sua crisi. Nel corso degli anni si era infatti sviluppata una struttura pletrica ed eccessivamente burocratizzata, non più adatta ai tempi e soprattutto incapace di perseguire con efficacia gli obiettivi aziendali.

A distanza di quasi novant'anni dalla sua fondazione, emerse pertanto con tutta evidenza la assoluta necessità di una profonda trasformazione del vecchio IACP, il cui diretto erede è oggi l'ALER.

L'Azienda Lombarda di Edilizia Residenziale, istituita con la legge regionale n. 13 del 10 giugno 1996, è infatti tutt'ora impegnata nella missione di garantire una casa confortevole e dignitosa a tutti i ceti meno abbienti, fornendo risposte moderne e qualificate a questa fondamentale istanza

sociale nel rispetto però di rigorosi parametri aziendali e in un quadro di compatibilità economica.

Tra IACP ed ALER esiste dunque una perfetta relazione di continuità dinamica, che è tale in virtù delle continue trasformazioni politiche, economiche, culturali e sociali che investono il capoluogo lombardo e la sua vasta area metropolitana, in cui risulta ancora assolutamente necessaria la presenza di un soggetto pubblico preposto alla gestione ed allo sviluppo del patrimonio di edilizia residenziale popolare.

Ciò è del resto dimostrato dalle più recenti realizzazioni dell'ALER, che ha contribuito infatti in modo decisivo al recupero ed alla riqualificazione di importanti superfici urbane, tra cui il quartiere Sant'Eusebio di Cinisello Balsamo, i rioni Carroccio, Robino, Milano, Gorizia e Monte Nevoso di Legnano ed i degradati quartieri Zama-Salamone, San Siro, Stadera e Calvairate, all'interno dei confini comunali del capoluogo lombardo.

L'ALER è attualmente impegnata inoltre nella progettazione e nella direzione dei lavori all'interno di novanta cantieri, che sono stati aperti a seguito di uno stanziamento di 400 miliardi, con cui l'azienda cercherà di far fronte alle nuove istanze abitative, che provengono soprattutto dalla popolazione anziana, dalle file dei cittadini extracomunitari e dalle giovani generazioni, investite dalle strutturali trasformazioni del mercato del lavoro.

Alla luce dei mutamenti davvero epocali che stanno profondamente incidendo sugli equilibri demografici, economici e sociali della nostra società, non sembra davvero percorribile la strada del progressivo ridimensionamento del ruolo svolto in Italia dalle varie aziende di edilizia residenziale, per mere esigenze di bilancio. E' invece quanto mai auspicabile che le istituzioni pubbliche, locali e nazionali, continuino a considerare strategico e fondamentale il ruolo svolto da questi soggetti, che custodiscono peraltro un inestimabile patrimonio storico, tecnico e culturale.

2.2_Il social housing in Italia

ESPERIENZE E SCENARI DI RIFERIMENTO

Lo sviluppo del social housing in Italia è strettamente connesso allo sviluppo delle politiche abitative di matrice pubblica che tradizionalmente hanno rappresentato il principale strumento per la risoluzione dei problemi abitativi delle fasce meno abbienti.

Guardando un contesto più ampio come l'Europa occidentale, lo sviluppo del social housing può essere suddiviso in quattro fasi:

1. La prima, dal 1945 al 1960, è definita la "fase della ripresa", in quanto volta alla ricostruzione e ad affrontare il problema della carenza di alloggi. L'obiettivo principale era la costruzione di immobili residenziali che, grazie alle sovvenzioni e finanziamenti statali, venivano poi concessi in locazione a canoni al di sotto dei valori di libero mercato;
2. La seconda fase, dal 1960 al 1975, viene definita la "fase della crescita", in quanto caratterizzata da una maggiore attenzione verso la qualità edilizia e il rinnovamento urbano. L'impegno dei Governi era volto a proseguire le linee guida strategiche delineate nel periodo precedente, sebbene, negli anni '70, emergessero notevoli cambiamenti sociali dettati da un maggior benessere economico, una maggiore diffusione degli alloggi e una progressiva diffusione della proprietà immobiliare.;
3. La terza fase, dal 1975 al 1990, viene definita "fase delle nuove realtà per l'edilizia". In seguito ai forti cambiamenti del contesto economico, muta il ruolo dello Stato che riduce il proprio impegno economico in questo settore, perché concentrato ad affrontare i problemi legati alla spesa pubblica e all'inflazione. Di conseguenza, il settore residenziale diventa sempre più orientato al mercato, competitivo e aperto alle dinamiche economiche, mentre gli alloggi

sociali si riducono in termini di stock e divengono accessibili a gruppi sempre più ristretti di popolazione;

4. La quarta fase è quella attuale, in cui il trend avviato nella fase precedente prosegue, pur in presenza di un rinnovato contesto socio – economico che vede nella crescente polarizzazione sociale, nell'evoluzione demografica e sociale della popolazione, nel crescente squilibrio tra redditi medi e costi abitativi, le principali problematiche in essere. L'emergere di questi nuovi fattori rende necessario un importante impegno da parte dei governi, congiuntamente a un evolversi del rapporto tra finanza privata e sviluppo del territorio.

Nel nostro Paese, lo sviluppo del social housing si accompagna, come detto, a specifici provvedimenti legislativi sull'edilizia residenziale pubblica e prende avvio nei primi del Novecento con la legge Luzzati (legge n. 251/1903), che introdusse gli Istituti Autonomi per le Case Popolari (IACP). Il provvedimento s'inseriva nel quadro di una politica sociale volta a introdurre nuove forme di enti economici e a disciplinare l'intervento dello Stato a beneficio dei ceti poveri.

Tale intervento e quelli che seguirono nel periodo pre – bellico erano volti a trasformare e migliorare le condizioni di vita della popolazione e a *"provvedere ai proletari, agli artigiani, ai piccoli coloni, ai piccoli proprietari rurali, all'impiegato, all'operaio del pensiero"* attraverso la costruzione di nuovi quartieri. Ne è un esempio "modello" il quartiere Mac Mahon a Milano edificato negli anni 1908 – 1909.

Lo sviluppo delle tematiche dell'edilizia pubblica attraverso lo strumento della casa popolare si afferma nel dopoguerra, dove l'Italia si trova ad affrontare situazioni molto critiche legate alla naturale crisi degli alloggi derivante dai numerosissimi edifici distrutti bombardamenti, dall'arretratezza del settore edilizio e dalla mancanza di materie prime.

Gli interventi succedutisi dal primo dopoguerra fino all'inizio degli anni '70 si sono basati sul quadro giuridico introdotto dal Testo Unico per l'edilizia popolare ed economica del 1938 (R.D. 28 aprile 1938, n. 1165) e comprendono, tra gli altri, il Piano INA – Casa e il Piano Gescal.

Il Piano INA – Casa

Avviata al ricostruzione post bellica, il governo cura una politica di ampio respiro volta a creare occupazione e manodopera con la costruzione edilizia attraverso importanti provvedimenti: la legge Fanfani (legge n. 43/1949) e la legge Tupini (legge n. 408/1949).

La prima dà origine al Piano INA - casa, il cui obiettivo è la definizione di un *"piano per incrementare l'occupazione operaia mediante la costruzione di case per lavoratori"* che costituirà la base del cosiddetto "volano keynesiano" per l'inizio di un più ampio sviluppo dell'economia italiana. Infatti, attraverso questo "Piano d'incremento dell'occupazione operaia" e un coinvolgimento di tutte le forze sociali viene creata la base per il generale miglioramento delle condizioni socio – economiche che caratterizzerà il boom economico degli anni '70.

Il piano INA – Casa si sviluppa in due fasi di durata settennale gestite da un Comitato Nazionale: la prima, che va dal 1949 al 1956, è stata principalmente focalizzata sulla costruzione degli alloggi, mentre la seconda – dal 1956 al 1963 – è caratterizzata dal fatto che i beneficiari del piano potessero riscattare l'abitazione in cui erano in affitto. In tale fase, oltre il 70% degli appartamenti fu riscattato, creando una vera e propria modifica sociale: per la prima volta il 40% delle famiglie diventava proprietario di un'abitazione.

Il Piano INA – Casa è finanziato da un sistema misto pubblico – privato che comprende un contributo sul salario pari allo 0,60% per i

lavoratori, all'1,20% a carico del datore di lavoro, pari al 4,30% calcolato sul complesso delle due contribuzioni a carico dello Stato. La logica sulla quale si basava era di natura corporativa, riscontrabile anche nella distribuzione a sorteggio degli alloggi da assegnare alle famiglie. Le abitazioni, una volta costruite, venivano in parte messe in vendita e in parte concesse in locazione attraverso graduatorie di assegnazione.

Tale Piano, che assunse dimensioni importanti nel nostro Paese rappresentando il 25% della produzione di alloggi del periodo, portò alla creazione d'interi quartieri collocati nella fascia peri-urbana delle città medio-grandi, che diventarono, in alcuni casi, vere e proprie città satellite autosufficienti sia dal punto di vista abitativo che da quello socio-ricreativo, in altri completamente integrati agli altri quartieri esistenti. Infatti, per quanto riguarda la pianificazione urbanistica dei nuovi insediamenti, il Piano Fanfani prevedeva la dotazione di un certo numero di volte in volta a seconda delle caratteristiche esistenti dei quartieri.

Nei primi sette anni del Piano, vennero costruiti 147 mila alloggi, mentre, alla fine dei quattordici anni, gli alloggi erano saliti a 335 mila, grazie all'apertura di 20 mila cantieri.

Diede anche una spinta molto forte allo sviluppo urbanistico e architettonico delle città con il coinvolgimento di numerosi professionisti; i quartieri INA - Casa nascevano dalla volontà di creare nuovi contesti urbanistici e nuove modalità di sviluppo urbano. Forte attenzione vi era anche per le modalità tecniche di realizzazione, dal momento che il Piano Fanfani orientava la costruzione con l'obiettivo, prima ancora che di soddisfare il fabbisogno abitativo, di aumentare l'occupazione riducendo il livello di meccanizzazione e d'innovazione dell'edilizia. Infatti, l'obiettivo era quello di costruire il maggior numero di alloggi al minor costo possibile nell'ambito di definite caratteristiche tecniche e tipologiche.

Vengono realizzati quattro fascicoli contenenti "raccomandazioni e suggerimenti":

- Suggerimenti, norme e schemi per l'elaborazione e presentazione dei progetti;
- Suggerimenti, esempi e norme per la progettazione urbanistica;
- Guida per l'esame dei progetti delle costruzioni INA – Casa da realizzare nel secondo settennio;
- Norme per le costruzioni del secondo settennio estratte da delibere del Comitato di attuazione del Piano e del Consiglio direttivo della gestione INA – Casa.

Gli esiti a posteriori del Piano INA – Casa sono stati molto differenti, in alcuni casi deludenti, con spazi tendenti al degrado, in altri hanno dato origine a quartieri armoniosamente integrati. Tra gli esempi più significativi (positivi) vi sono il Quartiere Harrar a Milano (1951 – 1955), il quartiere CEP a Cagliari (1960 – 1965), il Villaggio San Marco a Mestre (1951 – 1961), le vallette e il quartiere Falchera a Torino.

La legge Tupini accompagna e in qualche misura completa il Piano INA – Casa, rivolgendosi, invece che ai lavoratori dipendenti, alla generalità dei cittadini, indipendentemente dal lavoro svolto, purché in possesso di determinati requisiti.

Il Piano Gescal

Il Piano INA – Casa venne sostituito, con la legge del 14 febbraio 1963, n. 60, dal "*Programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori*". Vennero istituite nuove strutture organizzative, quali il Comitato Centrale e la Gescal (Gestione case per lavoratori), il cui scopo era

sostanzialmente quello di proseguire, con nuovi strumenti, l'attività svolta dal Piano INA – Casa e di procedere alla liquidazione del patrimonio realizzato dallo stesso Piano.

Rispetto al Piano precedente, la programmazione divenne decennale, con un notevole decentramento delle

fasi di attuazione, realizzata dando piena responsabilità operativa agli IACP che divennero *“organi esecutivi del programma a livello provinciale”*.

Il Piano era destinato alla generalità dei lavoratori e prevedeva che gli alloggi venissero assegnati per metà in proprietà e per metà in locazione; venne introdotto un Fondo per la costruzione e l'acquisto di alloggi economici, con finanziamento a tasso agevolato.

Una delle novità della legge fu la previsione di finanziamenti per la realizzazione di attrezzature e servizi per attività ricreative, sociali e spirituali, oltre all'istituzione di un ufficio per *“promuovere studi e ricerche operative nel settore dell'edilizia residenziale pubblica e predisporre l'attuazione di progetti pilota”*.

La Gescal venne inserita nei meccanismi di attuazione della legge 18 aprile 1962, n. 167, *“disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare”*, al fine di affrontare le problematiche relative all'acquisizione delle aree edificabili e al successivo inserimento delle famiglie nei complessi abitativi. Lo scopo fondamentale di tale legge, era quello di fornire all'Ente pubblico gli strumenti concreti per programmare gli interventi nel settore della casa e per incidere, tramite questi, sull'assetto del territorio urbano, contrastando la speculazione fondiaria e indirizzando, con i piani di zona (di contenuto analogo ai piani particolareggiati), lo sviluppo edilizio da realizzare su aree espropriate, all'edilizia economico popolare. In virtù di tale legge, *“i comuni con popolazione superiore ai 50 mila abitanti o*

capoluoghi di Provincia sono tenuti a formare un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico popolare, nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico". Le aree comprese in tale zona dovevano essere acquistate dai Comuni, anche mediante esproprio, e questi ultimi erano autorizzati a cederne il diritto di superficie o a rivenderle, previa urbanizzazione, a Enti privati che s'impegnassero a realizzare la costruzione di case economiche o popolari. Pertanto, una delle innovazioni introdotte dalla normativa è la possibile integrazione dell'edilizia realizzata dagli Enti pubblici (IACP) con quelli privati, in funzioni della creazione di quartieri socialmente equilibrati.

Il decennio 1963 – 1973, in applicazione delle normative sopra descritte, vede nascere un nuovo concetto di rapporto casa – servizi: tra gli esempi del periodo, il quartiere S.Ambrogio a Milano (1964-1965) e il complesso residenziale nel Quartiere Gallaratese a Milano (1967-1974).

Il regime Gescal venne cancellato dalla sentenza della Corte Costituzionale 12 settembre 1995, n. 424 e cessò tra il 1995 e il 1998.

La legge di riforma sulla casa

Con l'approvazione della legge 22 ottobre 1971, n. 865, "*programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica. Norme sull'espropriazione per pubblica utilità*", si assiste a un riordino generale delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica, sia in termini di programmazione e gestione che di determinazione e utilizzo delle risorse finanziarie.

La legge n. 865/1971 ha rappresentato una tappa fondamentale nello sviluppo della legislazione che ha regolato l'intervento pubblico nell'edilizia residenziale, grazie all'introduzione del principio di una programmazione unitaria di tutti gli interventi. Gli IACP diventano gli unici riferenti dello Stato e gli unici soggetti incaricati dell'esecuzione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, mentre viene istituito un nuovo organo centrale, il CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale), per la distribuzione dei fondi alle regioni. A queste ultime veniva affidata la localizzazione degli interventi e la loro attuazione mediante la scelta dei soggetti esecutori pubblici, gli IACP, e privati, le cooperative edilizie. Vengono, inoltre, ampliate le possibilità d'intervento dei Comuni, consentendo l'espropriazione delle aree, edificate e non, per la formazione non solo del Piano per l'Edilizia Economica Popolare (PEEP), ma anche piani per gli Insediamenti Produttivi (PIP).

Per effetto dell'applicazione della legge n. 865/71, nascono interi nuovi quartieri pensati come vere e proprie città autogestite; ne è un esempio il quartiere Rozzol Melara, a Trieste. Il complesso, di proprietà dell'Istituto autonomo case popolari, è stato progettato nel 1972 da un team di architetti coordinati da Mario Fiorentino sulla base delle teorie socio - architettoniche dell'architetto svizzero Le Corbusier, con l'intento utopico di creare un villaggio indipendente dalla città, pienamente autosufficiente, che potesse integrare al suo interno non solo residenze ma anche servizi, negozi, attività

commerciali in genere. Il progetto, tuttavia, non è mai stato completato totalmente. Le prime abitazioni furono ultimate nell'ottobre 1982 ma già qualche mese dopo avvennero le prime occupazioni abusive da parte di 700 famiglie. Costituito da due palazzi in cemento armato (stecche), una verticale e una piccola bassa orizzontale, conta un totale di 1200 appartamenti, dove vivono 2500 persone. La maggior parte degli spazi riservati ai negozi e ai servizi è rimasta inutilizzata e soltanto da poco è iniziato un intervento di riqualificazione che ha permesso l'insediamento di uffici comunali e servizi.

Un altro esempio è il quartiere Laurentino a Roma, realizzato alla fine degli anni '70 (nell'ambito del Programma pubblico di edilizia economica e popolare), con un'estensione di circa 160 ettari, di cui circa il 30% destinato a verde pubblico e il 14% a servizi. Viene progettato per ospitare oltre 30 mila abitanti e le abitazioni sono per il 60% di pubblica proprietà (IACP), mentre la parte restante appartiene a cooperative e altre imprese.

Il quartiere, concepito come un insediamento autosufficiente, si è venuto a trovare sin dall'inizio isolato rispetto al contesto urbano, con una conseguente emarginazione sociale della popolazione e un crescente degrado.

La legge n. 457/1978: norme per l'edilizia residenziale

Nel corso degli anni '70 gli interventi normativi nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica si susseguono con diversi obiettivi, si ricordano la legge 10/1977 per la disciplina del regime dei suoli e la legge n. 513/1977 per la vendita degli alloggi, per culminare con la legge n. 457/1978, che introduce il Piano decennale per l'edilizia residenziale. Tale Piano riguarda:

- Gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli Enti pubblici;

- Gli interventi di edilizia convenzionata e agevolata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente;
- L'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali.

Il Piano indica e quantifica le risorse finanziarie e creditizie da destinare all'edilizia residenziale pubblica e determina i criteri per la loro gestione coordinata, tenuto conto delle linee generali d'intervento nel settore dell'edilizia residenziale indicate dal CIPE.

Il Piano decennale definisce il programma operativo per il primo quadriennio ed è soggetto a revisione ogni quattro anni. Sulla base del Piano nazionale, le Regioni formulano propri programmi quadriennali e progetti biennali d'intervento. Alla relazione previsionale e programmatica e alla relazione generale sulla situazione economica del Paese è allegata una relazione sull'andamento del settore edilizio e sullo stato di realizzazione dei programmi di edilizia residenziale.

La legge n. 457/1978 ha anche rideterminato le funzioni del CIPE, del CER e delle Regioni, alle quali veniva demandato il compito di formulare, sulla base del Piano nazionale, i propri programmi quadriennali e i progetti biennali d'intervento sulla base del fabbisogno abitativo regionale. Il CIPE, su proposta del CER, determina i criteri generali per le assegnazioni e la fissazione dei canoni delle abitazioni di edilizia residenziale pubblica. A tali criteri si devono pertanto uniformare le Regioni nell'esercizio della loro attività legislativa in materia di assegnazione e locazione degli alloggi.

Alle Regioni viene poi conferito il ruolo d'individuazione e coordinamento dei soggetti incaricati alla realizzazione dei programmi edilizi, nonché di vigilanza sulle cooperative edilizie, comunque fruente di contributi pubblici.

Parallelamente, nel corso degli anni '70, viene disciplinato il mercato della locazione abitativa in Italia con l'approvazione della legge n. 392/1978 istituita dell'equo canone, un sistema di determinazione dei canoni di locazione secondo il quale l'affitto non può superare una certa percentuale del valore catastale

dell'immobile . gli stretti vincoli introdotti dalla normativa hanno comportato una contrazione dell'offerta di abitazioni in affitto, spingendo pertanto coloro con disponibilità economiche all'acquisto di una casa e costringendo sempre più i ceti meno abbienti a fare ricorso all'edilizia residenziale pubblica.

Gli anni '80 – '90: dalla centralizzazione al decentramento

Le leggi promulgate nel corso degli anni '70 hanno, di fatto, sancito il decentramento di alcune funzioni dello Stato alle Regioni, senza tuttavia modificare in maniera significativa l'assetto degli enti pubblici operanti nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica.

Dopo l'emanazione della delibera CIPE del 1981, due Regioni (Toscana e Umbria) si dotano per prime di una legge regionale che definisce gli assetti e i compiti degli Enti di edilizia residenziale pubblica. Tali leggi riordinano la materia con particolare attenzione agli aspetti gestionali e alla misura dei canoni di locazione.

L'attività normativa riprende negli anni '90 con la legge n. 179/1992, "*norme per l'edilizia residenziale pubblica*"; la cui novità principale consiste nell'introduzione di norme relative alla riqualificazione urbana e dei Piani Integrati d'Intervento. Questi ultimi devono essere promossi dai Comuni al fine di riqualificare il tessuto urbano, edilizio e ambientale.

Solo nella seconda metà del decennio, invece, le regioni iniziano a introdurre delle sensibili riforme nel settore, in particolare con la trasformazione degli IACP in aziende in grado di operare con quei criteri di economicità ed efficienza propri dell'impresa privata. Veneto e Lombardia, rispettivamente nel 1995 e nel 1996, sono le prime regioni a trasformare gli IACP in aziende cambiandone anche la denominazione, rispettivamente in ATEL (Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale) e ALER (Azienda Lombardia per l'Edilizia Residenziale Pubblica).

La vera trasformazione avviene però a seguito del trasferimento delle competenze dello Stato alle regioni operato dalla riforma Bassanini con il relativo decreto di attuazione, n.112/1998, che attribuisce l'intero settore dell'edilizia residenziale pubblica alla competenza delle Regioni.

Alle Regioni e agli Enti locali vengono, infatti, conferite tutte le funzioni amministrative e, in particolare, quelle relative:

- Alla determinazione delle linee di intervento e degli obiettivi nel settore;
- Alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore;
- Alla gestione e all'attuazione degli interventi, nonché alla definizione delle modalità d'incentivazione;
- Alla determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana;
- Alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni.

Allo Stato rimangono i compiti di determinazione dei principi e finalità di carattere generale, d'impulso, di garanzia e sostegno delle fasce economicamente più deboli, con la definizione dei livelli minimi dei servizi

abitativi, nonché gli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Con il decreto viene anche soppresso il Comitato per l'Edilizia residenziale Pubblica (CER), conferendo alle regioni la diretta attribuzione dei fondi volti al finanziamento degli interventi e la competenza in ordine alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi e la definizione dei canoni.

A seguito della riforma Bassanini, le Regioni provvedono progressivamente a dotarsi di un corpo normativo proprio in materia e a riformare gli enti pubblici in aziende che operino con criteri di economicità.

Si modificano anche gli assetti organizzativi e di governante con la nomina di un consiglio di amministrazione con un numero di membri che varia dai 3 (Emilia Romagna) agli 11 (Umbria).

LE ESPERIENZE PIU' SIGNIFICATIVE NEL NOSTRO PAESE

A partire dagli anni '90 in Italia sono state approvate riforme aventi i seguenti obiettivi:

- La liberalizzazione della politica abitativa al fine di promuovere gli investimenti privati;
- La creazione di un fondo nazionale per la costruzione degli alloggi;
- La creazione di un osservatorio nazionale finalizzato ad analizzare le condizioni di vita della popolazione;
- La riforma degli IACP con conseguente loro modifica in enti economici;
- L'attribuzione di nuovi ruoli e compiti alle regioni.

Tuttavia, la progressiva riduzione delle destinate al finanziamento e al mantenimento del patrimonio dell'Edilizia residenziale Pubblica (ERP) e in particolare il venir meno dei finanziamenti ex Gescal hanno reso necessario il

sorgere di nuove politiche abitative espressamente denominate di social housing.

In tale contesto, il termine social housing viene utilizzato per indicare specificamente quei progetti nei quali il ruolo e contributo del soggetto pubblico si sostanzia nel favorire l'acquisizione da parte dei promotori dell'iniziativa, della disponibilità di aree edificabili a condizioni economiche vantaggiose rispetto a quelle di mercato.

Si tratta quindi d'interventi di politica abitativa che muovono da una logica di compartecipazione pubblico – privato e che si avvalgono di strumenti finanziari innovativi, quali fondi immobiliari e, ci si augura in futuro, le Società di Investimento Immobiliare Quotate (SIIQ).

Tale nuovo filone si posiziona accanto ai programmi regionali o comunali, tradizionalmente articolati nei segmenti dell'edilizia sovvenzionata a totale carico dello Stato e finalizzati all'affitto degli alloggi, gestiti solitamente dai Comuni e degli ex IACP, dell'edilizia agevolata, svolta a sostegno delle famiglie interessate principalmente ad acquistare gli alloggi attraverso prestiti a tasso agevolato, e dell'edilizia convenzionata.

Le tre forme di sostegno finanziario appena elencate hanno, infatti, incontrato notevoli difficoltà dovute essenzialmente alla cronica carenza di fondi e al concomitante aumento della domanda abitativa da parte di una più allargata fascia di popolazione, comprensiva delle categorie sociali a basso reddito (anziani, studenti, immigrati).

A fronte di tali mutamenti socio – demografici e in attesa del nuovo Piano di Edilizia Abitativa approvato dal governo (Piano Casa), è utile analizzare gli strumenti specificamente predisposti da alcune regioni/città italiane per risolvere la questione abitativa attraverso progetti di social housing. Vi è comunque da sottolineare come tali strumenti non abbiano sostituito interamente le normali politiche abitative pubbliche; è stata invece

necessaria, e lo sarà sempre di più nel futuro, una ampia alleanza tra istituzioni pubbliche, soggetti privati, operatori pubblici, operatori immobiliari e del cosiddetto "terzo settore".

L'esame delle principali esperienze nel nostro Paese passa in primo luogo attraverso un'analisi degli strumenti utilizzati, solitamente articolati in due tipologie:

1. Gli strumenti di pianificazione urbanistica promossi dalle Amministrazioni;
2. Gli strumenti di mercato promossi dal terzo settore e da operatori pubblici e privati.

Nell'ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica, la via perseguita è stata quella di destinare strutturalmente quote di superfici, aree o immobili, per l'edilizia residenziale pubblica e sociale. L'obiettivo è duplice: da una parte riuscire a soddisfare la sempre crescente domanda di alloggi, dall'altra garantire la qualità urbana e ridurre i fenomeni di disgregazione sociale attraverso la realizzazione di zone residenziali destinate a diverse fasce sociali.

In particolare, gli interventi hanno visto la stipula di accordi tra i Comuni e gli investitori istituzionali per il recupero del patrimonio immobiliare esistente o per la realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, attraverso la messa a disposizione delle cosiddette "*aree a standard*" e la definizione di una percentuale di alloggi da destinare a edilizia pubblica per le fasce deboli della popolazione.

Lombardia

Il documento regionale per l'edilizia residenziale pubblica (PRERP) 2002-2004

In Lombardia la politica per la casa, per la realizzazione di nuovi alloggi e la riqualificazione di quelli esistenti, passa attraverso il Documento Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (PRERP), documento d'indirizzo e di programmazione triennale.

Il primo PRERP, relativo al triennio 2002-2004, è stato uno strumento di transizione tra la programmazione di tipo nazionale e un nuovo modello d'intervento di tipo nazionale e un nuovo modello d'intervento di tipo regionale. Il successivo, predisposto per il triennio 2007-2009, fa leva sull'esperienza maturata nel primo triennio per proporsi come documento di politica per l'abitare come risposta complessa, articolata e fortemente integrata ai bisogni del contesto sociale cui si applica.

Le linee di azione del PRERP 2002-2004 erano principalmente volte a:

- Sviluppare un intervento a carico prevalentemente del soggetto pubblico, volto alla produzione di alloggi a canone sociale e all'attivazione di accordi con soggetti privati per la realizzazione di interventi di tipo integrato;
- Consentire anche a nuove categorie di cittadini, rappresentative di nuovi bisogni abitativi, lo strumento della locazione temporanea per lavoratori e studenti attraverso l'offerta di alloggi a "canone moderato" per le fasce di reddito medio-basse;
- Fornire sostegno economico alle famiglie aventi un reddito insufficiente a coprire l'affitto contratto sul libero mercato;

- Favorire azioni di concertazione tra pubblico e privato nell'ambito degli strumenti di programmazione complessa (Piani integrati di intervento, Contratti di quartiere, Programmi comunali per l'edilizia sociale);
- Introdurre sperimentazioni originali, quali i centri e i villaggi di accoglienza, l'autocostruzione e le case per anziani.

Gli strumenti attuativi sono stati suddivisi in misure stabili (proposte più volte e in più edizioni nell'arco del triennio).

Tra le misure stabili rientrano:

- *Il fondo sostegno affitti (FSA)*, finalizzato a concedere contributi economici per il pagamento dell'affitto e composto da fondi statali (ex Gescal in esaurimento), da integrazioni regionali e risorse comunali;
- *La locazione temporanea*, finalizzata all'introduzione di alloggi in locazione per periodi limitati;
- *I mutui prima casa*, ex legge n. 23/1999, finalizzati all'acquisto della prima casa.

Nell'ambito delle misure uniche, ritroviamo invece i primi tentativi di una seria co-operazione tra pubblico, privato e realtà sociali.

Meritano particolare menzione in proposito i Programmi regionali per l'edilizia residenziale sociale orientati a costruire sinergie forti con gli strumenti relativi alle trasformazioni territoriali su scala locale (dai piani regolatori agli strumenti attuativi). Tali piani hanno consentito la realizzazione degli accordi tra Regione, Comuni e soggetti privati e di realtà del privato sociale, con la finalità di *"promuovere sul territorio lombardo l'acquisizione alla disponibilità pubblica in tempi certi di alloggi da locare a canone sociale"*. Le risorse, suddivise in due filoni di intervento – canone sociale e canone moderato - prevedevano percentuali differenziate di contributo, a seconda

delle tipologie d'intervento e del soggetto attuatore, il quale veniva coinvolto sia in fase progettuale, sia in fase attuativa. La forma tecnica usata è quella di un finanziamento pubblico avente durata trentennale utilizzabile anche dal soggetto privato per la realizzazione e per la gestione del progetto.

In tale ambito, è da segnalare il contributo delle associazioni appartenenti al terzo settore, che operano sul territorio con l'obiettivo di reperire alloggi e agevolare l'accesso alla casa da parte di soggetti più deboli, solitamente immigrati o soggetti in condizione di estrema povertà. A titolo di esempio, va menzionato il caso dell'Associazione Casa Amica, che ha svolto un ruolo di promozione del bando in quattro Comuni della Provincia di Bergamo, con cui ha poi collaborato nella redazione della relazione programmatica.

Una variante al programma è stata portata attraverso l'introduzione del bando riferito alle Case a canone moderato, che permetteva remunerazioni maggiori dell'iniziativa e una maggiore autonomia del promotore rispetto al finanziamento pubblico.

Il secondo PRERP 2007-2009

Il secondo PRERP per il periodo 2007-2009 pone al centro del documento il concetto di servizio abitativo, ossia percorsi d'integrazione urbana degli interventi che vedono la casa integrata a un insieme di servizi collegati e che sia il più funzionale possibile alle necessità, permanenti e/o temporanee, delle famiglie e delle persone.

Con tale obiettivo, il secondo PRERP intende favorire l'integrazione urbana e sociale degli interventi attraverso la promozione dell'offerta abitativa (locativa e in proprietà) in modo da:

- Soddisfare tutte le esigenze abitative;

- Realizzare il mix sociale;
- Realizzare una leva finanziaria finalizzata all'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP)

In tale ambito, le risorse messe a disposizione per il nuovo Piano saranno finalizzate alla costruzione di alloggi a canone sociale e a canoni inferiori al mercato, alloggi a locazione temporanea e per l'inclusione sociale, e permetteranno contributi economici per integrare i canoni di locazione privati (FSA), per il sostegno nell'acquisto della prima casa e per l'autocostruzione.

Alcuni esempi a Milano

Nell'ambito del PRERP, le Amministrazioni comunali hanno partecipato ai bandi regionali di attuazione e, parallelamente hanno sperimentato la possibilità di immettere sul mercato degli affitti alloggi a canone moderato, da realizzare con il contributo di risorse pubbliche e private.

In particolare, l'Amministrazione milanese ha individuato delle aree di proprietà pubblica, con destinazione a servizi nel PRG, su cui realizzare interventi di edilizia residenziale mediante Programma Integrato d'Intervento in ambito sociale, ossia sviluppare insediamenti capaci di soddisfare le necessità in termini di quantità di alloggi e, al contempo, di offrire contesti abitativi di qualità più elevata, con una forte attenzione al disagio abitativo considerato nel suo complesso. Pertanto, nell'ambito di tali Piani, sono stati chiamati soggetti diversi: Regione, Comune, ALER, cooperative edilizie, soggetti privati tra imprese di costruzione e società promotrici, Fondazioni e altri soggetti del terzo settore.

Nell'ambito di tali interventi, accanto a insediamenti abitativi da mettere sul libero mercato immobiliare e da dare in locazione a canone moderato, sono stati inseriti edifici di edilizia residenziale universitaria, permettendo così, per esempio, anche il superamento tra contesti abitativi e l'articolazione di spazi e funzioni a uso misto (residenza e servizi).

Per quanto riguarda invece gli interventi da realizzare con risorse private nelle aree di proprietà comunali, gli obiettivi sono stati quelli di garantire una quota di alloggi in affitto da immettere sul mercato e di garantire la qualità progettuale degli interventi.

Dal 2003 a oggi, il Comune di Milano ha avviato diverse tipologie d'interventi insieme all'ALER e soggetti privati per oltre 2 mila alloggi.

In tale contesto, un primo esempio è rappresentato dal PRU Rubattino per il recupero delle aree dismesse dalle industrie Innocenti Maserati da parte della società Rubattino 87 che, previa acquisizione delle aree occupate dall'ex compendio industriale, ha presentato al Comune una proposta di Programma di riqualificazione inerente le aree dell'intero complesso, compreso tra le vie Rubattino – Pitteri – Caduti di Marcinelle. L'intervento a suo tempo proposto e, a oggi, parzialmente attuato muoveva dall'esigenza di attivare un processo di profondo e radicale rinnovo dell'area, vuoi per le mutate condizioni sociali e di contesto economico, vuoi per l'accertata impossibilità di sostenere nuovi processi di reindustrializzazione.

In tal modo, la trasformazione urbanistica non solo dell'area d'intervento, ma dell'intero quartiere di Lambrate, è stata principalmente affidata alla prospettiva di uno sviluppo equilibrato, con l'obiettivo fondamentale e prioritario di affrancare l'intero quadrante urbano a est della fascia ferroviaria dallo stato d'isolamento, aggravatosi nel tempo per la chiusura delle grandi fabbriche, e recuperare quindi alla città aree industriali segnate da un forte processo di degrado.

Il modello di assetto urbano prevede la concentrazione dei nuovi insediamenti in due distinte aree, tra loro contrapposte per contenuti funzionali e per impianto urbano, localizzate ai bordi estremi del Parco, a est e ovest.

Nell'area del Polo Est, a oggi non ancora interessata dagli interventi di riqualificazione, è prevista la realizzazione di un business park, destinato all'insediamento di fabbricati a prevalente destinazione terziaria e produttiva.

Nel Polo Ovest, corrisponde alla parte "più urbana" dell'intero complesso, si è previsto, invece, di concentrare tutto il potenziale abitativo (165 mila mq di SIp) e commerciale (12 mila mq di SIp) del Programma. In tale contesto, nell'ambito delle aree fondiari del "Polo Ovest" prospicienti la via Caduti di Marcinelle, sono stati individuati tre lotti della superficie complessiva di circa 30.500 mq, ove realizzare edifici destinati all'edilizia residenziale pubblica – universitaria.

Nel piano sono presenti sia un pensionato universitario, sia un edificio residenziale. Il primo, che si sviluppa su 8 piani fuori terra, è costituito da 94 unità residenziali, in grado di ospitare 176 posti letto per studenti e 19 posti letto per docenti/ricercatori. Ai piani terra e primo sono state collocate la sala musica, la sala conferenze, una sala polifunzionale per le attività comuni degli studenti, sale studio, sale riunioni e l'infermeria; ai piani superiori trovano spazio le unità residenziali.

L'edificio avente una SIp complessiva pari a 6.200 mq circa, è altresì dotato di un comparto seminterrato, destinato in parte ad autorimessa e in parte a servizi comuni, quali la palestra, la caffetteria e la lavanderia.

Completa il lotto l'edificio, destinato a edilizia residenziale pubblica del Comune di Milano, che si sviluppa su 9 piani fuori terra e un piano seminterrato, costituito da 86 unità immobiliari, oltre ai posti auto, le cantine e i locali tecnici comuni.

La Spl dell'edificio è pari a 7.350 mq circa, con una superficie complessiva di 10.100 mq circa. La realizzazione del fabbricato è stata curata direttamente dalla Rubattino87 Srl; ad avvenuta ultimazione dell'edificio, è intervenuta la vendita al comune di Milano, che si è occupata poi dell'assegnazione degli alloggi, vincolati alla locazione permanente.

Il lotto n. 5 invece caratterizzato da due edifici residenziali gemelli composti da 73 alloggi distribuiti su 8 livelli fuori terra, per una superficie complessiva pari a 8 mila mq ciascuno: il primo di proprietà di una cooperativa edilizia, mentre il secondo è stato realizzato direttamente dalla stessa Rubattino87 srl e poi venduto all'ALER che ha proceduto all'assegnazione degli alloggi.

Analogo intervento, sempre nell'ambito di un Programma di riqualificazione urbana, è quello attuato nell'area ex IVECO nella zona sud di Milano. Anche in questo caso vi è stato un recupero edilizio e funzionale dell'ambito urbano attraverso un progetto unitario che ha riguardato parte significative delle opere di urbanizzazione, interventi di edilizia non residenziale volti al miglioramento della qualità della vita negli ambiti considerati e, infine, interventi di edilizia residenziale, sia privata sia pubblica, per innescare processi di riqualificazione fisica degli stessi ambiti di riferimento.

Muovendo da un'approfondita analisi del contesto urbano già consolidato, il Programma di riqualificazione urbano ha assunto come principale obiettivo la realizzazione di un nuovo parco urbano articolato in due parti fortemente correlate, il primo, di circa 100 mila mq, su due lati della linea ferroviaria di cui mitiga l'impatto, considerandola come un dato di progetto. Il secondo, di circa 40 mila mq, posto in adiacenza al percorso della Vettabbia, nella parte sud dell'area d'intervento. Il PRU ha previsto l'insediamento di

attività commerciali, direzionali, produttive e artigianali, oltreché di edilizia residenziale.

La localizzazione di attività commerciali ha assunto un ruolo rilevante, considerata la carenza, nel contesto di riferimento dell'intervento, di strutture qualificate e moderne per la distribuzione e per la razionalizzazione del sistema commerciale nella dimensione zonale e cittadina.

L'insediamento di uffici, integrati da attività di ricerca e laboratori, costituisce un'offerta qualificata per attività direzionali, rappresentative e operative di aziende operanti nel campo della produzione di beni e servizi.

L'intervento residenziale, di circa 80 mila mq di Slp, rappresenta il fattore decisivo per "portare la città" oltre la ferrovia e oltre la Vettabbia, dare vitalità ai nuovi grandi spazi verdi, garantendo un coerente rapporto tra spazi liberi e spazi costruiti. Lo sviluppo urbanistico – edilizio dell'area persegue, tra gli altri, anche obiettivi di elevata qualità ambientale e, in tal senso, l'intero comparto è dotato di rete di elevata qualità ambientale e, in tal senso, l'intero comparto è dotato di rete di teleriscaldamento in grado di fornire ogni singolo edificio di calore e acqua sanitaria.

In tale contesto, nell'ambito delle aree fondiarie collocate a sud della via Spadolini sono stati individuati due lotti, della superficie complessiva di circa 10.600 mq, ove realizzare edifici destinati all'edilizia residenziale pubblica – universitaria.

La distribuzione dei fabbricati appartenenti al primo di questi due lotti, due corpi scala quadrati per ogni lato della corte, sottolinea la pulizia dell'impianto architettonico, rispondendo in maniera adeguata alle necessità distributive interne, connesse al tipo e al taglio degli alloggi richiesti.

Al piano terra, è stata realizzata una grande piazza pavimentata, certo spazio vitale della corte, dalla quali si accede a tutti i corpi scala e sulla quale si aprono direttamente gli alloggi situati a questa quota, opportunamente

schermati sullo spazio pubblico da zone filtro. Le due aree residenziali, di 58 e 54 alloggi, sono rispettivamente di proprietà di una cooperativa edilizia e dell'ALER, a cui è stata venduta dalla Rubattino87, promotore dell'iniziativa.

Il secondo lotto è invece stato destinato a pensionato per studenti (siamo nelle vicinanze dell'Università Bocconi), occupa un intero isolato ed è composto da due edifici, che si sviluppano su 5 piani fuori terra e un piano interrato. L'assetto interno è stato condizionato dalla funzione prevista; trattandosi, infatti, di un edificio destinato ad accogliere un'utenza con esigenze abitative omogenee (studenti universitari non residenti a Milano), si è adottata una disposizione interna di tipo "seriale", privilegiando un assetto volto a favorire l'incontro e la socializzazione tra gli utenti: è stata in tal senso individuata la tipologia distributiva a corridoio centrale.

Le unità abitative presentano un'articolazione residenziale molto varia, che va dalla camera singola con bagno alle aggregazioni più complesse che prevedono una zona giorno (cucina e soggiorno) e quattro camere da letto, in modo da poter accogliere e soddisfare le più diverse richieste. Il fabbricato è costituito da 96 unità residenziali, in grado di ospitare complessivamente 112 posti letto. Al piano terra, oltre agli atri di accesso, sono stati collocati le sale per le attività comuni degli studenti, sale studio, biblioteca, spazi ricreativi, uffici amministrativi e la lavanderia, mentre ai piani superiori trovano spazio le unità residenziali.

Sia nel caso PRU Rubattino che in quello ex IVECO vi sono stati interventi di edilizia universitaria rispondenti alla definizione di "casa come servizio", che ha permesso di inserire questa tipologia nell'ambito di utilizzo di aree standard. Pertanto, dal 2004 in avanti, nel comune di Milano sono stati realizzati e sono in via di definizione oltre 8 mila posti letto in aree di proprietà pubblica, privata e attraverso recuperi vari.

Uno degli esempi meglio riusciti d'intervento organico nell'ambito delle politiche di social housing è stato il **Villaggio Barona**. L'obiettivo dell'iniziativa è stata l'integrazione di funzioni d'interesse pubblico con i bisogni espressi dalla comunità locale, grazie a interventi sociali rivolti alle categorie più svantaggiate; anche in questo caso, il risultato è stato la riqualificazione di un'area urbana degradata, dove lo spazio fisico è diventato occasione per promuovere l'incontro tra gruppi sociali differenti.

Il progetto è nato dalla collaborazione tra la Fondazione Cassoni (proprietaria originariamente di un'area dismessa di 43 mila mq e finanziatrice del progetto) e il comune di Milano, attraverso la forma della convenzione, in quanto l'intervento è avvenuto su un'area a standard. Sono stati poi coinvolti fattivamente attori del terzo settore come l'Associazione Sviluppo e Promozione, un'associazione di volontario fortemente radicata sul territorio e la parrocchia di S.S. Nazaro e Celso. La Fondazione Cariplo e la Banca Popolare di Milano hanno integrato con propri contributi le risorse disponibili. Sono stati inoltre coinvolti gli abitanti del quartiere attraverso una serie d'incontri e di manifestazioni pubbliche.

Le finalità del progetto erano quelle di costruire alloggi a canoni sociali valorizzando la qualità dell'abitare, assegnare spazi adeguati a servizi rivolti a categorie speciali e realizzare delle soluzioni nell'ambito dei servizi alla persona e alla gestione del tempo libero. Il progetto può essere considerato come uno dei più innovativi nell'ambito del social housing, in quanto integra quelle che sono le esigenze puramente abitative (si vedano i quartieri costruiti nei decenni scorsi nell'ambito dei programmi statali, oggi spesso sinonimo di degrado e scarsa vivibilità) con il soddisfacimento dei bisogni di categorie disagiate. La marginalità sociale viene posta al centro della nuova comunità e, grazie all'apertura di servizi di quartiere e alla promozione di una nuova

dimensione di carattere sociale e culturale, viene prevenuta ogni forma di degrado ed esclusione.

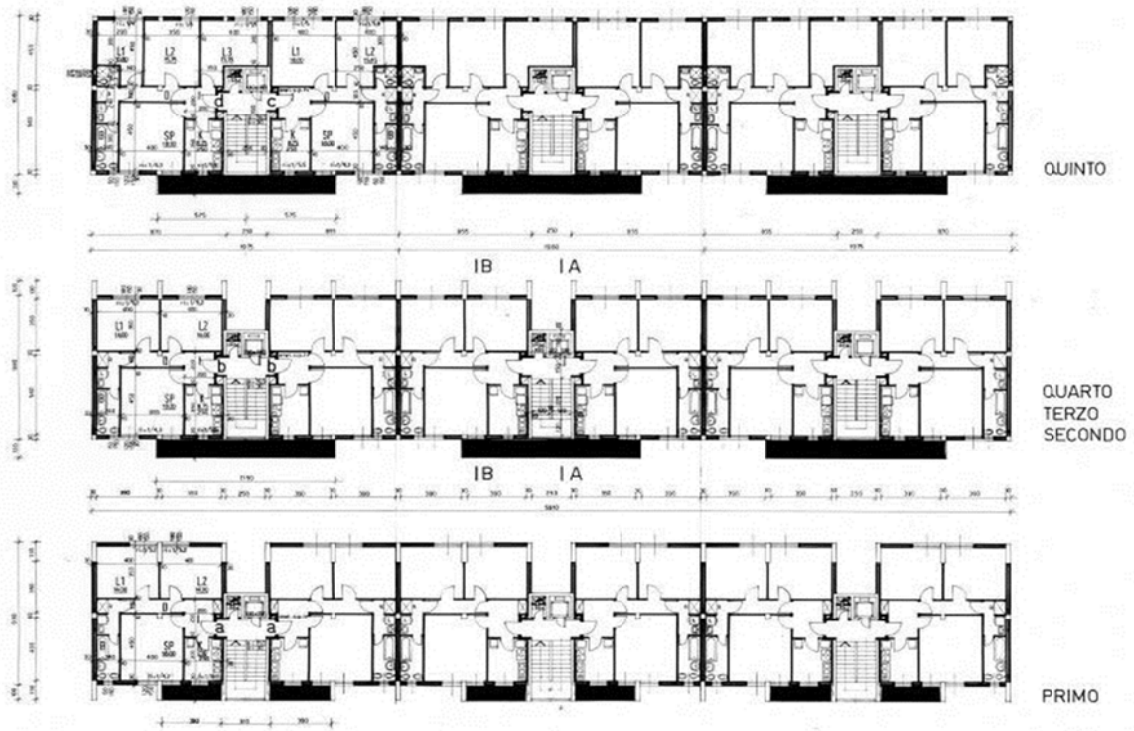
L'intervento, che occupa una SIp di 16.100 mq destinata a residenze e a servizi e circa 43.000 mq destinata a parco a uso pubblico e ad aree di pertinenza degli edifici, è articolato in cinque aree:

1. Edifici per la residenza sociale: sono 82 residenze in locazione con due fasce di canone agevolato. La prima fascia, rappresentativa del 30% delle abitazioni, è rivolta a persone e famiglie in situazioni di disagio abitativo grave. All'interno di queste residenze vi sono anche tre comunità – alloggio (per anziani non autosufficienti, disabili, malati terminali);
2. Attività commerciali: 12 attività collocate all'interno del complesso che hanno favorito anche l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati che abitano nel villaggio;
3. Pensionato sociale integrato: gestito da una cooperativa sociale, rappresenta una soluzione temporanea al disagio abitativo di alcune categorie ed è composto da un pensionato per studenti con difficoltà economiche e per soggetti deboli, una foresteria/ostello a costi contenuti rispetto al mercato, un'area abitativa, rivolta a soggetti che necessitano di soluzioni abitative dedicate o di emergenza, e parti comuni al servizio del quartiere;
4. Edifici per servizi alla persona: vi trovano posto iniziative di assistenza e di accompagnamento sociale rivolte a utenze diverse: anziani, bambini, immigrati;
5. Parco pubblico: inteso come spazio di raccordo tra il quartiere e le varie aree del villaggio, comprensivo di aree attrezzate.

Un ultimo esempio, che vede come promotore il comune di Milano insieme alla Fondazione Cariplo e alla Fondazione Housing Sociale, è un intervento su 11 aree per la realizzazione di nuovi quartieri sul territorio cittadino. L'intervento verrebbe attuato attraverso il fondo immobiliare etico Fondo Abitare Sociale 1.

A oggi, sono stati pubblicati due bandi pubblici: il primo, rivolto a operatori di finanza etica, è relativo a 3 aree di proprietà comunale per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sperimentale in locazione a canone sociale (20%), calmierato e convenzionato (80%). Il secondo prevede la concessione in diritto di superficie o la cessione a prezzo convenzionato di 8 aree per la realizzazione d'interventi di edilizia residenziale a canone di locazione sociale, moderato e convenzionato (25% minimo) e/o in godimento d'uso, e con prezzo di cessione convenzionato (75% massimo).

1976



Piemonte

La regione Piemonte ha approvato nel 2006 un Piano d'intervento integrato che, accanto al Programma di residenza pubblica – il Programma casa "10 mila alloggi entro il 2012" prevede interventi nell'ambito del social housing delineanti attraverso il documento *"linee guida per il social housing i Piemonte"*.

Già il programma casa unisce le forme tradizionali di residenza pubblica alle nuove forme di edilizia sociale mutate dall'esperienza europea, in un contesto che prevede una compartecipazione tra pubblico e privato al fine di far fronte alla scarsità di risorse.

Il Programma casa si pone l'obiettivo di limitare l'utilizzo a scopi edificatori delle aree libere e di favorire il recupero delle aree urbane degradate e delle aree industriali dismesse.

Le strategie d'intervento delineate nel Programma prevedono, infatti, in primo luogo, la riqualificazione di aree urbane attraverso trasformazioni complete che considerino interventi relativi non solo all'edilizia sociale, ma anche alle infrastrutture e ai servizi, con l'obiettivo di creare quartieri socio – sostenibili coniugando il mix di funzioni con il mix sociale; a ciò si aggiungono interventi di risanamento e di ristrutturazione edilizia e urbanistica con una particolare attenzione al recupero in edilizia sovvenzionata.

Particolare attenzione viene rivolta all'edilizia sostenibile. I bandi biennali di attuazione, infatti, dovranno vincolare la progettazione degli interventi al rispetto dell'impatto ambientale, della minimizzazione dei consumi di energia e dell'uso di fonti energetiche rinnovabili.

Per quanto concerne il finanziamento di tali progetti accanto alle risorse pubbliche, viene focalizzata l'attenzione sul coinvolgimento di risorse private attraverso la diffusione del partenariato pubblico – privato, chiamando

pertanto fondazioni bancarie e istituti di credito a giocare un ruolo fondamentale.

Il Piano si rivolge a diverse categorie di cittadini: da coloro che possono accedere all'edilizia sovvenzionata alla fascia di cittadini a particolare "vulnerabilità" economica che non riescono a sostenere i canoni dell'edilizia agevolata, ai giovani e agli anziani.

Pertanto, l'offerta da parte della Regione di concretizza attraverso la realizzazione di edilizia sovvenzionata, agevolata, agevolata sperimentale, a cui si aggiungono programmi specifici per giovani e anziani. In particolare, il Programma giovani prevede, attraverso l'erogazione di contributi a fondo perduto associato ai mutui a tassi ridotti, un più facile accesso alla prima casa, mentre quello rivolto agli anziani consiste nella realizzazione di alloggi da concedere in locazione permanente a persone con più di 65 anni.

Lo sforzo economico della Regione è quantificabile in circa 750 milioni di euro, ma ciò nonostante, il fabbisogno complessivo di abitazioni di edilizia pubblica, stimato in circa 40 mila alloggi, non riuscirà a essere soddisfatto.

Per tale motivo, la Regione Piemonte ha già individuato delle linee guida d'intervento di social housing, al fine di completare la risposta all'esigenza abitativa nel territorio.

Gli interventi si suddividono in:

- Residenze temporanee, articolare in alloggi individuali, residenze collettive e alloggi all'inclusione sociale;
- Alloggi individuali destinati alla locazione permanente.

La Regione ha definito uno schema procedurale attraverso cui giungere all'individuazione degli interventi:

- Avviso regionale per la presentazione di proposte da parte dei comuni,
- Presentazione da parte dei comuni di proposte d'intervento elaborate da Enti pubblici o privati, composte in un programma comunale di social housing;
- Selezione delle proposte da parte della regione;
- Sottoscrizione protocollo di intesa Regione/Comune/eventuale privato;
- Trasferimento eventuali risorse al Comune;
- Consuntivazione utilizzo risorse regionali da parte del Comune alla Regione;
- Monitoraggio regionale.

Il piano definisce in modo sistematico le categorie dei beneficiari e dei requisiti necessari, le tipologie, le modalità d'intervento e la localizzazione degli interventi, il soggetto attuatore e l'ente gestore, il finanziamento e la durata, la natura, il corrispettivo della locazione temporanea.

La Regione Piemonte, e in particolare la città di Torino, sono da sempre tra i soggetti più attivi nell'ambito dell'housing sociale, molto attenti anche alla sperimentazione di nuove tipologie abitative in relazione sia alla locazione temporanea, sia a quella di medio – lungo periodo.

Il comune di Torino è da anni impegnato in programmi complessi di riqualificazione urbana, attraverso interventi integrati capaci d'incidere sugli aspetti sociali, ambientali, economici e infrastrutturali e volti principalmente a eliminare qualsiasi tipo di ghettizzazione.

Caratterizzata da differenti ondate d'immigrazione e con alcune aree cittadine presentano situazioni di grave disagio socio – economico sufficientemente ricco e coeso da garantire la necessaria integrazione sociale.

Pertanto, le tipologie dei nuovi interventi presentano una compresenza di diverse tipologie di edifici residenziali (edilizia privata, agevolata, convenzionata e sovvenzionata) con una pluralità di servizi e infrastrutture, volte ad agevolare l'integrazione con il resto del tessuto urbano cittadino.

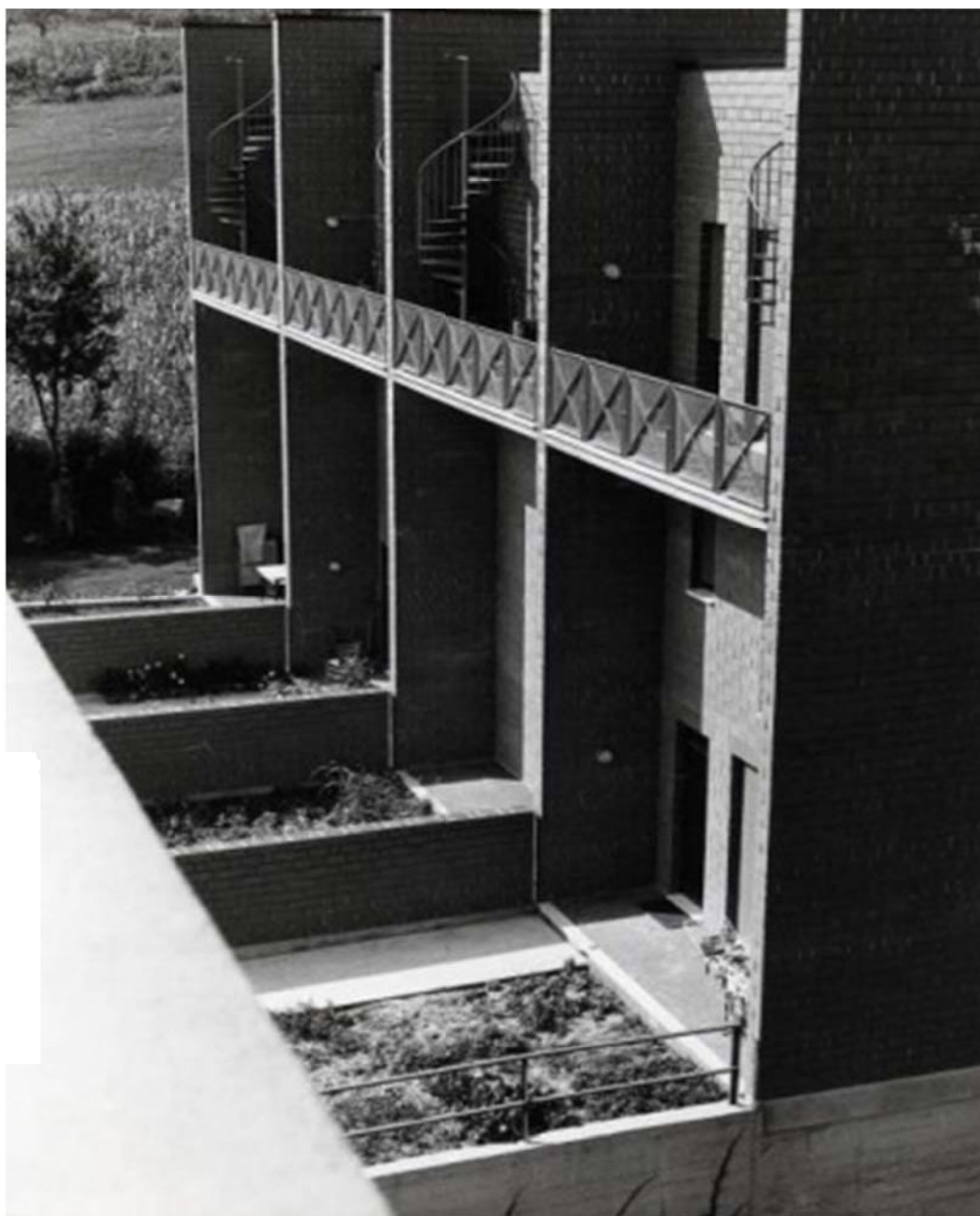
Per tali interventi di completamento, ristrutturazione urbanistica e di nuovo impianto nell'ambito del PRG, si è previsto che una quota pari al 10% della Slp attribuita alla proprietà privata venga destinata all'edilizia convenzionata.

Uno dei principali esempi di riqualificazione urbana è il progetto di Insedimento Abitativo Villaggi Olimpici nato per ospitare le Olimpiadi invernali poi riconvertito per ospitare in totale oltre 4 mila alloggi.

L'intervento, i cui principali

L'intervento, i cui principali destinatari sono le giovani coppie, gli anziani e nuove fasce sociali a rischio, si colloca all'interno di un progetto di totale riqualificazione di due aree: SPINA3, con un'estensione di 1.2 milioni di mq, e l'area ex M.O.I., di circa 100 mila mq.

/al Tidone 1976



Val Tidone 1976



L'area SPINA3 prevede la riqualificazione di un'area industriale dismessa rappresentata da sette fabbricati industriali, la cui demolizione ha permesso di riallacciare il quartiere Madonna di Campagna con il centro della città. Polmone verde sarà il novo parco urbano di 450 mila mq che sorgerà sulla Dora, che in quel tratto verrà restituito al suo normale corso. La

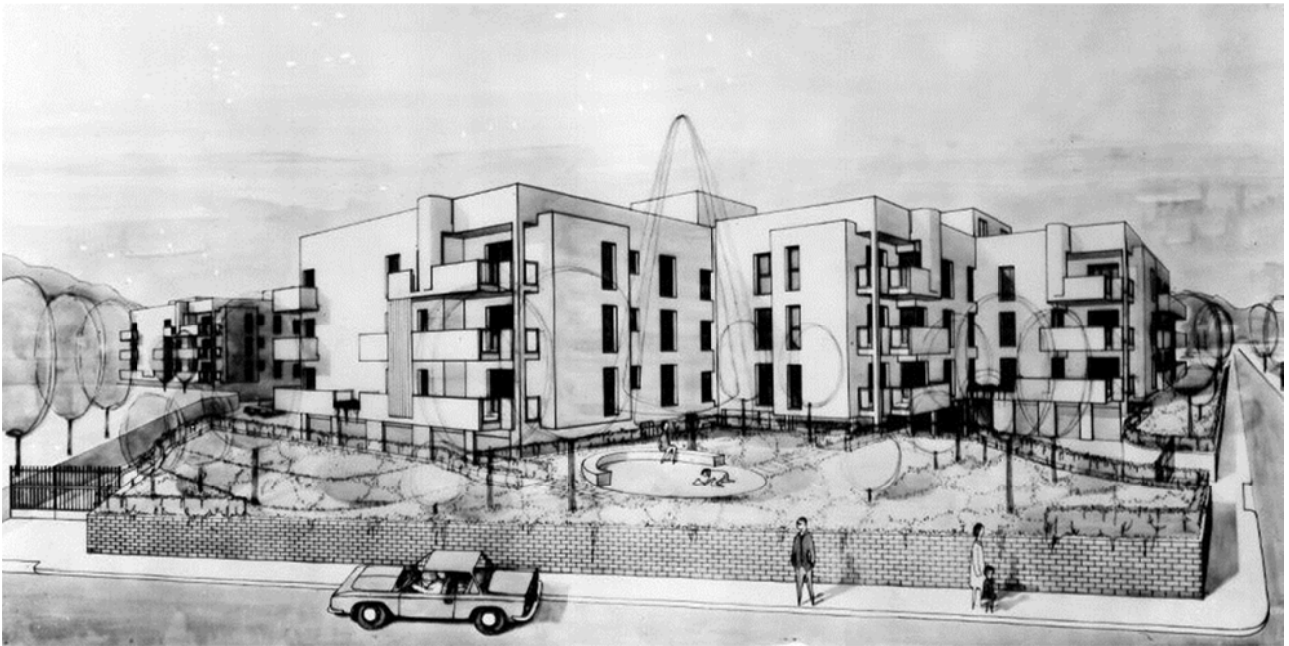
riqualificazione prevede la costruzione di un polo terziario e servizi, che s'integrerà all'esistente parco tematico ambientale, e di un insediamento residenziale di 4 mila alloggi che ospiterà più di 11 mila persone. L'area residenziale sarà destinata per circa il 60% a edilizia libera, per il 30% a edilizia convenzionata e agevolata e per il 10% a edilizia residenziale pubblica.

L'area ex M.O.I., invece, verrà riqualificata con edifici destinati in parte a terziario, commercio e tempo libero e residenze, di cui in parte a canone calmierato.

Il comune di Torino si è fatto inoltre promotore d'interventi innovativi, tra cui merita un accenno il Progetto LO.CA.Re. – una casa per certi casi. Attraverso LO.CA.Re. (Agenzia sociale per la locazione metropolitana), l'Amministrazione interde favorisce la ricerca di un alloggio privato in affitto da parte di famiglie che si trovano in condizione di emergenza abitativa e fruiscono di un reddito certo. I partner del comune di Torino in tale progetto sono diverse associazioni: proprietari immobiliari, volontariato, amministratori di condominio, sindacati degli inquilini.

L'attività si svolge attraverso LO.CA.Re., il centro servizi costituito dal comune di Torino al fine di favorire l'incontro della domanda e dell'offerta sul mercato privato della locazione. Il comune riconosce un contributo economico all'inquilino e un incentivo economico e una serie di garanzie a favore del proprietario, in modo da poter colmare la differenza tra le richieste sul libero mercato e quelle dell'edilizia residenziale pubblica.

Il programma è attivo dal 2000 e, negli ultimi tre anni, sono stati stipulati 550 contratti all'anno; è una formula, particolarmente innovativa, che sta funzionando molto bene. L'espansione di tale progetto potrebbe essere molto vasta anche se la scarsità delle risorse a disposizione rende difficile una pianificazione annuale su più larga scala.



Gli esempi sopra riportati vogliono e non possono essere esaustivi delle esperienze del social housing in Italia, le cui metodologie applicative si stanno rivelando varie e diversificate.

In generale, si può notare un sempre più crescente attivismo nel nord e centro Italia da parte delle pubbliche amministrazioni al fine di trovare e favorire l'incontro con i privati, le associazioni e gli operatori del terzo settore. L'obiettivo principale, al di là di alcuni interventi ad hoc, appare quello di proporre soluzioni integrate che permettano in particolare nell'ambito di riqualificazioni urbane, un nuovo equilibrio socio abitativo con una forte

attenzione alle diverse categorie dei soggetti destinatari: famiglie indigenti, immigrati, anziani, giovani.

Tali categorie di soggetti, ampliate rispetto ai provvedimenti del passato, sono anche i destinatari del Piano Casa nazionale, rivolto all'incremento del patrimonio abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale e il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, nell'ambito del quale dovrebbero trovare parte delle risposte al novo crescente disagio abitativo.

Alcune esperienze recenti in Italia

Diverse sono le tipologie di azioni poste in essere dai comuni per far fronte al crescente disagio abitativo.

Una prima tipologia riguarda i progetti nei quali il ruolo ed il contributo dei comuni si sostanzia nel favorire l'acquisizione da parte di promotori dell'iniziativa della disponibilità di aree edificabili a condizioni economiche vantaggiose rispetto a quelle di mercato, così da favorire significativi investimenti da parte di attori pubblici e privati sul settore dell'abitare sociale. In questo caso, l'ente locale e gli investitori istituzionali possono stipulare accordi per il recupero del patrimonio

immobiliare già esistente o la realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, anche attraverso la messa a disposizione, da parte del comune stesso, delle cosiddette "aree a standard", (aree destinate alla realizzazione di servizi per la collettività come parchi, scuole uffici pubblici). Gli investitori istituzionali procedono alla costruzione degli immobili che dovranno essere assegnati in locazione a canoni calmierati(1). Il terzo settore, in accordo con le Amministrazioni comunali, gestisce il patrimonio immobiliare così realizzato, fornendo, altresì, azioni di accompagnamento sociale (anche in termini di integrazione sociale e di affiancamento all'utenza). In questo caso i beneficiari sono coloro che hanno un reddito troppo elevato per accedere all'edilizia residenziale pubblica, ma che tuttavia non possono far fronte a canoni di affitto di mercato. In alternativa, il comune potrà stipulare accordi con il settore delle costruzioni che prevedono la realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, all'interno dei quali si dovrà stabilire una percentuale da destinare ad edilizia pubblica per le fasce deboli della popolazione.

In entrambi i casi non si prevedono esborsi economici per il comune e si realizza una compartecipazione tra pubblico e privato, che si avvalgono di

strumenti finanziari innovativi (Fondi immobiliari, SIIQ), per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale.

Una seconda tipologia di azioni prevede interventi più di carattere sociale, e posti in essere per far fronte alle emergenze abitative più estreme, che ricadono nell'area della marginalità sociale, e che i comuni possono fronteggiare attraverso:

- "case di accoglienza" finalizzate a fornire alloggi, per un periodo limitato di tempo, a fronte di emergenze non procrastinabili nel tempo. In questo caso, il comune può acquistare direttamente gli alloggi oppure può utilizzare edifici non locati di proprietà di enti pubblici messi a disposizione per un arco temporale ben definito;
- alloggi per l'inclusione sociale (micro comunità protette, pensioni e alberghi sociali) finalizzati a specifici target (immigrati e rifugiati, persone in emergenza a causa di uno sfratto o di un rottura nei rapporti familiari, familiari di malati ricoverati lontano da casa,...);
- residenze con servizi di tipo comunitario (miniappartamenti con servizi comuni destinati alla socializzazione, alla cura degli ambienti domestici, all'assistenza domiciliare, ad esempio destinati a persone anziane o a donne sole con bambini);
- progetti abitativi che puntano sul coinvolgimento diretto e attivo dei residenti, nella fase di progettazione e realizzazione, così come nella manutenzione e nel mantenimento (progetti di autocostruzione, di auto recupero, di cohousing).

In tutte queste esperienze, accanto ad interventi abitativi vengono promosse anche politiche di accompagnamento realizzate in partenariato con il terzo settore e finalizzate ad affrontare non solo i problemi di disagio economico, ma anche quelli di carattere sociale.

Infine, la terza tipologia di azioni prevede iniziative a sostegno dell'accesso e del mantenimento dell'abitazione in locazione, per lo più a canone calmierato o concordato e che possono prevedere interventi a favore tanto dei possibili inquilini (che appartengono all'area grigia del disagio abitativo), che dei proprietari degli immobili. Appartengono a questa tipologia le Agenzie sociali immobiliari, la cui finalità è quella di sostenere, nella ricerca di un affitto, persone e famiglie in condizioni di fragilità, attraverso una funzione di facilitazione dell'incontro tra domanda ed offerta e di garanzia contro il rischio di morosità per i proprietari che quindi sono stimolati ad affittare case che altrimenti rimarrebbero sfitte.

Il quadro che emerge dalle iniziative è di grande interesse, soprattutto per le potenzialità che accomunano tutte le esperienze e che possono essere riconducibili a:

- la costruzione di nuovi sistemi di governance territoriale, attraverso il coinvolgimento di diversi attori, ciascuno dei quali con precisi ruoli e responsabilità;
- la definizione di interventi mirati per specifici target, individuati non "in astratto" ma sulla base di una lettura sociale del territorio;
- l'ambizione di rispondere non solo all'esigenza primaria di una casa, ma ad una più complessiva domanda di "qualità dell'abitare", in termini di relazioni sociali, di servizi, di promozione dell'ambiente;
- l'incontro con le politiche sociali e, in particolare, l'attenzione verso soggetti facilmente esposti al rischio di esclusione e di marginalità;
- l'utilizzo di nuovi strumenti di tipo finanziario, attraverso un mix di fondi pubblici e privati;
- l'attenzione ad una crescita urbana armonica che non generi nuovi "ghetti", a partire dal migliore utilizzo del patrimonio abitativo già esistente, dal recupero delle aree degradate e dalla definizione di nuovi programmi edilizi

vincolati alla qualità, alla compatibilità ambientale e ad una visione globale dello sviluppo urbano (mobilità, sicurezza, coesione sociale).
Le schede, articolate secondo uno schema omogeneo, rappresentano un campione delle esperienze in corso. Gli aspetti precedentemente identificato, rintracciabili nelle diverse iniziative presentate, potranno svilupparsi sul territorio, a condizione di essere inseriti nel quadro di una strategia nazionale di ampio respiro che incoraggi e sostenga concretamente queste espressioni di nuovo welfare territoriale.

PROGETTO 1: AGENZIA AISA

A.I.S.A. - Agenzie di Intermediazione Sociale all'Abitare

Contesto: territorio veneto. Esistono concrete Potenzialità di sviluppo del progetto a livello nazionale tramite la rete delle cooperative di Villaggio Solidale.

Destinatari: persone che si trovano in disagio abitativo, singoli e/o nuclei familiari. Nell'accezione utilizzata dai realizzatori del progetto, il termine disagio abitativo sta ad indicare tutte quelle situazioni in cui vi è mancanza di alloggio, sovraffollamento, condizioni igienico sanitarie non idonee, alta conflittualità del contesto urbano.

Ulteriori destinatari del progetto sono:

1. destinatari diretti;

- operatori di sportello dei partners realizzatori di progetto, i quali, impegnati nell'attuazione delle attività, sono stati formati nella gestione delle problematiche specifiche all'area del disagio abitativo
- operatori pubblici di servizi sociali afferenti ai territori di realizzazione del progetto

2. destinatari indiretti, ossia i proprietari di immobili locati a soggetti in disagio abitativo.

Obiettivi: attivare un sistema integrato di intermediazione sociale dell'abitare per mezzo di servizi in grado di promuovere percorsi reali di inclusione sociale e abitativa degli immigrati e delle fasce deboli in condizioni di disagio abitativo, attraverso azioni di accompagnamento, aiuto nella gestione

dell'alloggio e interventi socio educativi e misure atte a garantire i diritti di cittadinanza e di integrazione sociale delle fasce deboli della popolazione.

Soggetto promotore: Consorzio Villaggio Solidale. Si tratta di un consorzio nazionale di imprese sociali che operano nell'ambito dell'intermediazione sociale all'abitare per diffondere un modello di servizi all'abitare. Fanno parte del Consorzio ventuno realtà del Veneto, Friuli – Venezia Giulia, Emilia - Romagna, Trentino, Piemonte, Umbria e Sardegna. Il Consorzio Villaggio Solidale nasce per condividere le esperienze delle cooperative che operano nel campo dell'abitare sociale e creare nuove procedure per la costituzione del sistema Casa a Colori e AISA.

Partner: Fondazione La Casa onlus, costituita per volontà della Camera di Commercio di Padova, delle A.C.L.I. Provinciali di Padova, della Cooperativa Nuovo Villaggio e di Banca Popolare Etica, con il sostegno della Diocesi di Padova e della Fondazione CARIPARO. Successivamente si sono aggiunti come soci fondatori anche le Province di Padova, Venezia e Rovigo, la Provincia Veneta di Sant'Antonio dell'Ordine dei Frati Minori, la Regione Veneto, il Comune di Vigonza (PD), il Comune di Galliera Veneta (PD), il comune di Padova e il comune di Ponte San Nicolò (PD). Soci aderenti sono i Comuni di Camposampiero (PD), Costa di Rovigo (RO), Conselve (PD), Limena (PD) e la Camera di Commercio di Vicenza. La Fondazione è inoltre sostenuta da privati e da imprese.

Descrizione del progetto: Aisa, prima Agenzia di Intermediazione Sociale all'Abitare, si propone come soggetto innovativo volto a fornire gli strumenti necessari per una soluzione integrata del problema abitativo, mettendo al centro della propria missione l'abitante, dunque la persona portatrice di un disagio legato alla mancanza dell'alloggio. AISA propone un sistema di alloggi

dedicati alla temporaneità ed affiancati da un sistema di servizi che promuovono l'autonomia economico-sociale di quei soggetti la cui condizione abitativa può costituire fattore di esclusione sociale.

Risultati ottenuti e risultati attesi: attivazione di una rete integrata di agenzie (attività di front office, alloggi dedicati, aiuto nella gestione dell'alloggio e animazione sociale) Risorse finanziarie e loro provenienza: l'attività si sostiene grazie alla collaborazione economica dei clienti del servizio, amministrazione locale e finanziamenti per bando di gara.

PROGETTO 2: COMUNE DI ALESSANDRIA

Titolo del progetto: Programma comunale di interventi sperimentali di Social Housing tramite casi pilota Il Comune di Alessandria ha predisposto un Programma comunale di interventi sperimentali di housing sociale, costituito dai seguenti quattro progetti:

- Progetto n. 1 - "Progetto donna"
- Progetto n. 2 - "Verso l'autonomia"
- Progetto n. 3 - "L'autonomia"
- Progetto n. 4 - "Un tetto per tutti"

I quattro progetti presentati alla Regione Piemonte e finanziati costituiscono interventi sperimentali ed innovativi, per rispondere ad una richiesta di abitazione di fasce "particolari" di popolazione che necessitano di risposte specifiche.

Contesto: Il Progetto n. 1 - "Progetto donna" è localizzato nel centro cittadino in un immobile di proprietà della Diocesi di Alessandria concesso in comodato d'uso gratuito al Comune. Gli altri 3 progetti: "Verso l'autonomia", "L'autonomia" e "Un tetto per tutti" sono localizzati nel sobborgo cittadino di San Michele (AL) in un immobile di proprietà della Parrocchia dei Santi Michele e Carlo concesso in comodato d'uso gratuito al Comune.

Destinatari: individui o nuclei familiari con forti difficoltà a reperire soluzioni abitative e che presentano forme di "patologie" sociali o problematiche socio economiche. La gestione dei progetti da parte del CISSACA e dell'A.S.L. AL ha l'obiettivo di accompagnare individui o gruppi da una situazione problematica a condizioni di "normalità". Il carattere di transitorietà e temporaneità della sistemazione si coniuga ad una attenta,

continuativa e qualificata gestione di ogni emergenza. In particolare, sono state individuate le seguenti categorie sociali relativamente ai quattro progetti.

PROGETTO DONNA:

- donne senza fissa dimora
- donne sole sfrattate e/o in fase di reinserimento lavorativo e/o sociale
- donne vittime di violenza e di tratta (con eventuale specifico progetto di mobilità certificato dal servizio proponente necessario per derogare al requisito previsto di residenza)
- donne sole con minore/i a carico
- donne con gravi problemi di salute (fisica, psichica, da dipendenza)

PROGETTO VERSO L'AUTONOMIA

- persone seguite dai servizi socio-sanitari, in dismissione da strutture terapeutico riabilitative comunitarie o detentive, che necessitano di percorsi assistenziali o di accompagnamento verso l'autonomia
- persone con problematiche patologiche di rilevanza socio sanitaria

PROGETTO L'AUTONOMIA

Soggetti che stanno completando un progetto di ricerca di autonomia e ricostruzione di autostima o che necessitano di un sostegno assistenziale:

- persone che hanno completato positivamente percorsi diversi di autosufficienza (es. provenienti da comunità di tipo educativo che necessitano di un rafforzamento delle autonomie individuali)
- persone che, a seguito di un evento grave, hanno perso la loro abitazione o non sono più in grado di sostenerne i costi.

PROGETTO UN TETTO PER TUTTI

- 1) soggetti aventi necessità abitative temporanee legate

alla perdita dell'abitazione, in particolare:

a) soggetti con sfratto già eseguito o sottoposti a procedura esecutiva di rilascio, anche in coordinamento con le azioni e le misure delineate nella legge 8 febbraio 2007, n. 9;

b) soggetti separati/divorziati o inseriti in percorsi di ricerca di autonomia,

c) soggetti coinvolti in fallimenti immobiliari;

2) soggetti che a seguito della perdita del lavoro non sono più in grado di affrontare affitti a libero mercato;

3) nuclei monogenitoriali in disagio abitativo;

4) donne con figli minori che non hanno i requisiti per l'accesso all'alloggio di e.r.p.s. ai sensi della L.R. 3/2010.

5) soggetti aventi necessità abitative temporanee legate a contratti o rapporti di lavoro o formazione, in particolare:

a) lavoratori con contratto di lavoro a tempo determinato,

b) lavoratori che contrattualmente non percepiscono indennità di missione per sedi di lavoro variabili;

c) giovani lavoratori/studenti lavoratori;

6) altri soggetti aventi necessità di locazione per periodi determinati, per ragioni di studio, di cura o di assistenza, in particolare:

a) stagisti, borsisti, ricercatori, studenti universitari, partecipanti a corsi di formazione o master,

b) pazienti necessitanti di cure continuative rese in day hospital, parenti di malati in cura presso ospedali o centri clinici;

7) soggetti che per motivi turistici, generalmente appartenenti a cooperative o associazioni, hanno esigenze di ospitalità di breve periodo a prezzi accessibili.

Obiettivi: offrire una prima risposta alla perdita di stabilità abitativa attraverso la messa a disposizione di residenze temporanee.

Soggetto promotore: il Comune di Alessandria. Per la partecipazione al Bando regionale ha organizzato tavoli di incontro e di lavoro con i soggetti istituzionalmente operanti nel settore abitativo, socio-assistenziale e sanitario (A.T.C. della Provincia di Alessandria, CISSACA, ASL AL – Dipartimento di Salute Mentale e Dipartimento Dipendenze Patologiche), oltre a: Diocesi di Alessandria, Parrocchia dei Santi Michele e Carlo e CARITAS Diocesana.

Partners:

- Agenzia Territoriale per la casa della Provincia di Alessandria
- Consorzio Intercomunale servizi socio assistenziali comuni dell'alessandrino
- ASL AL (Dipartimento di salute mentale - Dipartimento dipendenze patologiche)
- Diocesi di Alessandria - Parrocchia SS. Michele e Carlo di Alessandria
- CARITAS diocesana di Alessandria

Descrizione dei progetti:

"Progetto donna" 6 alloggi di residenza temporanea e microcomunità rivolti alle donne in difficoltà, localizzato in un immobile del centro urbano.

"Verso l'autonomia" 6 alloggi di residenza temporanea e microcomunità rivolti a persone per le quali la risposta residenziale assistita rappresenta una componente essenziale del progetto di aiuto complessivo, localizzato nel sobborgo di San Michele.

"L'autonomia" 6 alloggi di residenza temporanea e microcomunità rivolti a persone che stanno completando un progetto di ricerca di autonomia e ricostruzione di autostima o che necessitano, a seguito di un evento critico

della vita, di un sostegno assistenziale localizzato nel sobborgo di San Michele, nello stesso complesso dei progetti 2 e 4.

“Un tetto per tutti” 6 alloggi di residenza temporanea destinati a nuclei monogenitoriali in disagio abitativo e a persone con necessità abitative temporanee determinate da contratti di lavoro di natura temporanea, ragioni di studio, cura, assistenza, perdita di lavoro, localizzato nel sobborgo di San Michele, nello stesso complesso dei progetti 2 e 3.

Tutti e quattro i progetti sono finanziati da Regione Piemonte - Comune di Alessandria.

Stato di attuazione: sono stati approvati i progetti esecutivi ed attivata la procedura per l'affidamento dei lavori (procedura aperta con il criterio del massimo ribasso del prezzo offerto).

I risultati ottenuti e risultati attesi: rispondere ad una richiesta di abitazione di fasce “particolari” di popolazione che necessitano di risposte articolate e specifiche.

PROGETTO 3: COMUNE DI CREMA

Titolo del progetto: CasaCrema+

Contesto: il progetto si trova a sud ovest rispetto al centro di Crema, in via Camporelle, in zona Sabbioni, un'area in fase di sviluppo e di facile accessibilità.

Destinatari: CasaCrema+ è un progetto dedicato a tutti coloro che, oltre alla necessità di soddisfare il proprio bisogno abitativo, desiderano vivere in un ambiente solidale basato sulla condivisione e sulla partecipazione

attiva alla vita della comunità. Come è stabilito nella Convenzione stipulata tra il Comune di Crema e Polaris

Investment SGR Spa, gli alloggi saranno destinati a soggetti che non riescono ad accedere a un alloggio offerto dal libero mercato, ma che possono contare su un'autonoma capacità reddituale tale da poter sostenere il pagamento dell'affitto e, per gli alloggi in locazione con patto di futuro acquisto, della quota di risparmio annuale per la formula affitto-previsione di futuro acquisto. Una quota degli alloggi (sino ad un massimo complessivo di 5 unità) potrà essere concessa in locazione ad uno o più soggetti del Terzo settore, che erogino servizi residenziali e sviluppino progetti speciali che contribuiscano a creare valore sociale.

Obiettivi: CasaCrema+ intende sia offrire un alloggio a canone contenuto a coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo, sia diffondere la cultura dell'abitare sostenibile e della solidarietà.

Soggetto promotore: CasaCrema+ è il progetto residenziale e sociale promosso da Fondazione Housing Sociale e Polaris Investment Italia SGR Spa.

- Investitori del Fondo "AS1": Fondazione Cariplo, Regione Lombardia, Cassa Depositi e Prestiti Spa, Intesa Sanpaolo Spa, Banca Popolare di Milano Scarl, Assicurazioni Generali Spa, Cassa Geometri, Pirelli Real Estate, Telecom Italia.
- Fondazione Housing Sociale, costituita nel giugno 2004 per volontà della Fondazione Cariplo con la Regione Lombardia e ANCI Lombardia.
- Polaris Investment Italia Sgr Spa, società di gestione del risparmio dedicata ad investitori istituzionali, in primis non profit.
- Partnership pubblico - privato: Comune di Crema

Descrizione del progetto: il progetto è composto da due blocchi residenziali di quattro piani fuori terra, da una scuola per l'infanzia, e una piazza pubblica centrale attorno alla quale si affacciano le residenze, uno spazio comune destinato alla comunità degli inquilini, due esercizi commerciali e la scuola.

La piazza, attraversata da percorsi ciclopedonali che collegano l'area con il quartiere esistente, si configura come un luogo di socializzazione e di aggregazione sicuro, sia per gli adulti e soprattutto per i bambini, in cui poter organizzare feste, mercatini e attività ludiche.

I 90 alloggi dell'intervento sono proposti a canone calmierato, con formule e costi sostenibili per coloro che non riescono ad accedere all'offerta di mercato. Di questi, 42 sono in affitto con patto di futuro acquisto dal 5° anno ed entro il primo semestre dell'8° anno; 48 in affitto per tutta la durata del Fondo "AS1".

Tutti gli appartamenti si caratterizzano per l'elevata qualità architettonica e ambientale. L'attenzione per gli aspetti del risparmio energetico ha reso il progetto partner ufficiale della Campagna Sustainable Energy Europe. Parallelamente alla progettazione architettonica, è stato sviluppato un progetto sociale, finalizzato alla costruzione di una comunità di abitanti capace di attivare e condividere iniziative ed attività destinate alla socializzazione e al tempo libero. L'idea è quella di realizzare quindi un progetto che stimoli la creazione di un ambiente solidale basato sullo scambio e sulla partecipazione, attraverso l'organizzazione e la gestione autonoma da parte degli stessi abitanti. Nella gestione dell'intervento gli assegnatari saranno affiancati dal Gestore Sociale che in veste di Amministratore Sociale, si occuperà della conduzione dell'intervento.

Consistenze:

- 90 alloggi, con cantina e posto auto.
- 3 unità commerciali.
- Scuola materna per 140 bambini.
- Piazza pubblica.
- Collegamenti ciclopedonali.

Stato di attuazione: il termine dei lavori è previsto per aprile 2011.

I Risultati ottenuti e risultati attesi: l'iniziativa di Crema è il primo progetto promosso dalla Fondazione Housing Sociale in partnership con Polaris Investment Sgr Spa, realizzato tramite il Fondo Immobiliare Etico "Abitare Sociale 1".

CasaCrema+ rappresenta la prima iniziativa e quindi l'esperienza laboratorio del Progetto di Housing Sociale promosso dalla Fondazione Housing Sociale in collaborazione con la Fondazione Cariplo.

Risorse finanziarie e loro provenienza: il "Fondo Abitare Sociale 1" è il primo fondo immobiliare etico dedicato all'housing sociale, avviato nel 2006 su iniziativa della Fondazione Housing Sociale e della Fondazione Cariplo che, sotto la spinta del crescente disagio abitativo, hanno cercato nuove modalità per incrementare gli investimenti nel settore dell'housing sociale. Il "Fondo Abitare Sociale 1" segna il passaggio dall'attività erogativa all'attività di investimento etico, condotto con investitori istituzionali pubblici e privati del territorio lombardo che ne condividono gli obiettivi.

Rappresenta inoltre l'esperienza laboratorio sulla base del quale sono stati concepiti il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (PNEA), approvato dal Governo con il Dpcm del 16 luglio 2009, e il Fondo nazionale Investimenti per l'Abitare (FIA), gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti.

PROGETTO 4: COMUNE DI MILANO

Titolo del progetto: tre interventi a Milano per attuare il

Progetto Housing Sociale: Figino, il borgo sostenibile; via Cenni, una comunità per crescere; via Ferrari, temporaneità accogliente.

Contesti: Figino, il borgo sostenibile: Il quartiere di Figino si trova a nord-ovest di Milano in corrispondenza del confine con i comuni di Pero, Rho, Settimo Milanese e del parco comunale Bosco in città.

Figino, isolato da ampie aree verdi non edificate, è caratterizzato da una marcata identità territoriale. Le tipologie di edifici presenti sono principalmente due: edifici bassi di tradizione rurale lungo il tortuoso tracciato viabilistico centrale, ed edilizia aperta, formata da edifici di 4 - 5 piani, nelle zone adiacenti.

Scarsa la presenza di servizi, a parte quelli sportivi, anche a causa della dimensione dell'attuale comunità residente (composta prevalentemente da persone anziane), troppo ridotta per rendere sostenibile la maggior parte delle attività commerciali.

Via Cenni, una comunità per crescere: L'area di via Cenni si trova nella zona ovest di Milano, cresciuta tra gli anni Sessanta e Settanta per dare risposta essenzialmente ai bisogni residenziali connessi all'espansione esterna della città.

Il quartiere, costituito da differenti contesti urbani, non presenta particolari criticità: popolato in prevalenza dal ceto medio, luogo di residenza più che di lavoro, è relativamente poco esposto a fenomeni marcati di disagio e di microcriminalità ed è caratterizzato in generale da una buona qualità dell'edificato.

L'intera zona è però apparentemente priva di un vero e proprio centro di riferimento per la vita quotidiana e sociale degli abitanti. Nonostante l'importante dotazione di servizi, mancano luoghi di aggregazione e la zona è caratterizzata da una tranquillità sconfinante nell'anonimato.

Destinatari: gli interventi sono rivolti a coloro che non riescono a soddisfare i propri bisogni abitativi sul mercato, pur potendo contare su un'autonoma capacità

reddituale, e che non hanno accesso agli appartamenti di edilizia residenziale pubblica. Alla necessità di un alloggio di qualità a canone calmierato, si aggiunge la ricerca di un contesto abitativo e sociale sostenibile.

Nella composizione della comunità dei futuri assegnatari degli interventi, si intende perseguire l'obiettivo del mix sociale, ovvero di una composizione del vicinato eterogenea.

Per soddisfare il principio del mix sociale, gli interventi prevedono l'offerta di diverse tipologie di alloggi e di differenti forme di godimento. Infatti, gli appartamenti saranno assegnati in locazione a canone sociale, moderato e convenzionato, e una quota di questi sarà destinato alla formula affitto con previsione di futuro acquisto.

Inoltre, una quota delle superfici residenziali potrà essere assegnata a soggetti del Terzo settore che erogino servizi di tipo residenziale.

Figino, il borgo sostenibile: Il progetto presenta un processo di formazione di una comunità rivolto prevalentemente ad affrontare bisogni di tipo abitativo. All'interno di tale comunità verrà favorita l'inclusione di soggetti svantaggiati attraverso specifici progetti che, oltre ad alleviare i bisogni dei destinatari, contribuiscano a rafforzare l'identità della comunità, la rete dei rapporti interpersonali e il sentire condiviso di una dimensione dell'abitare più sociale.

Via Cenni, una comunità per crescere: L'intervento è rivolto principalmente a un'utenza giovane, pensato per agevolare la loro uscita dal nucleo familiare, ma anche per altre persone che intraprendono una strada verso l'autonomia, la crescita e il consolidamento di nuove famiglie.

Obiettivi: l'obiettivo di questi interventi è realizzare un insieme di alloggi, servizi, azioni e iniziative sia a lungo che breve termine e a costi contenuti rispetto a quelli di mercato, oltre che di divulgare la cultura dell'abitare sostenibile e solidale.

Figino, il borgo sostenibile: L'intervento si pone l'obiettivo di valorizzare la dimensione sociale di borgo, che ancora oggi caratterizza l'identità del quartiere, e incrinare reti relazionali che sviluppino tematiche e stili di vita sostenibili e attente all'ambiente.

Borgo sostenibile significa anche sviluppare elementi di attrazione per il resto della città.

Via Cenni, una comunità per crescere: Il focus del progetto è la costituzione di una comunità, intesa come rete di rapporti sociali basati su persone che interagiscono attraverso interessi comuni e che condividono le stesse fasi della vita. Quella di via Cenni è una comunità progettata per agevolare la crescita da parte dei giovani, di persone che intraprendono una strada verso l'autonomia e il consolidamento dei nuclei familiari di nuova o recente formazione.

Soggetto promotore: i progetti sono promossi da Fondazione Housing Sociale e Polaris Investment Italia SGR Spa.

• Investitori del Fondo "AS1": Fondazione Cariplo, Regione Lombardia, Cassa Depositi e Prestiti Spa, Intesa Sanpaolo Spa, Banca Popolare di Milano Scarl,

Assicurazioni Generali Spa, Cassa Geometri, Pirelli Real Estate, Telecom Italia.

- Fondazione Housing Sociale si costituisce nel giugno 2004 per volontà della Fondazione Cariplo con la Regione Lombardia e ANCI Lombardia, con la missione di sperimentare soluzioni innovative per il finanziamento, la realizzazione e la gestione di iniziative di edilizia sociale,.
- Polaris Investment Italia Sgr Spa è una società di gestione del risparmio dedicata ad investitori istituzionali, in primis non profit. La strategia si basa sulla costruzione di soluzioni di investimento su misura sia nel campo delle gestioni mobiliari, sia nel campo degli investimenti immobiliari per il non profit (housing sociale, rigenerazione urbana, fondi ad apporto).
- Partnership pubblico - privato: Comune di Milano Descrizione del progetto: i tre progetti, resi possibili da un percorso di partenariato tra il Comune di Milano, la Fondazione Cariplo e la Fondazione Housing Sociale, sono in procinto di essere realizzati dal Fondo "Abitare Sociale 1". Per gli interventi di Figino e di via Cenni, a ottobre del 2009, sono stati indetti due concorsi di progettazione internazionale. Una giuria internazionale ha valutato i progetti. Figino, il borgo sostenibile: il concorso ha permesso di individuare gli aspetti tipologici, distributivi e di sviluppo applicabili all'area d'intervento. In fase di progettazione definitiva si prevede un programma di approfondimento degli aspetti legati al risparmio energetico e alla sostenibilità ambientale.

Consistenze:

- Residenza: 25.175 mq di slp corrispondenti a circa 320 alloggi dedicati a famiglie numerose, giovani coppie, anziani, professionisti che lavorano da casa, famiglie aperte all'accoglienza e persone con disabilità.
- Spazi destinati a esercizi commerciali: 1.325 mq di slp.

- Servizi integrativi per l'abitare: 255 mq di spazi destinati ai nuovi residenti tra cui il living room, la sala brico, l'utensileria.
- Servizi locali e urbani: 2.650 mq di servizi come per esempio un presidio medico, il co-lavoro, un centro di sensibilizzazione ambientale e un orto didattico. Via Cenni, una comunità per crescere: il progetto è stato realizzato dallo studio di architettura Rossi Prodi di Firenze, individuato attraverso il concorso internazionale di progettazione. L'intervento prevede uno spazio pubblico centrale, concepito per essere luogo di relazione tra il nuovo insediamento e la comunità esistente, che si articola in spazi di vicinato progettati in modo da moltiplicare le possibilità d'incontro e di scambio tra i residenti.

Il sistema degli spazi aperti si sviluppa in diversi livelli di fruibilità, partendo da un fronte perimetrale semichiuso che racchiude all'interno la corte giardino: un luogo protetto, ma permeabile, che costituisce un'importante risorsa di verde per il quartiere, attorno al quale si articolano i volumi e le funzioni. L'edificio è concepito come un corpo continuo di due piani fuori terra servito al primo piano da un ballatoio abitabile e da quattro torri residenziali impostate sul corpo basso, destinato a servizi e commercio al piano terra e, nelle parti residenziali, ad alloggi in condivisione per giovani, coppie e per famiglie aperte all'accoglienza.

I risultati ottenuti e risultati attesi: dopo l'iniziativa di Crema, gli interventi di Milano rappresentano l'esperienza laboratorio del Progetto di Housing Sociale. I concorsi internazionali di progettazione hanno rappresentato lo strumento ideale per proseguire la sperimentazione e aprire una fase di confronto sui contenuti architettonici e urbanistici dell'abitare sostenibile e responsabile.

Risorse finanziarie e loro provenienza: il "Fondo Abitare

Sociale 1" è il primo fondo immobiliare etico dedicato all'housing sociale, avviato nel 2006 su iniziativa della Fondazione Housing Sociale e della Fondazione Cariplo che, sotto la spinta del crescente disagio abitativo, hanno cercato nuove modalità per incrementare gli investimenti nel settore dell'housing sociale. Il "Fondo Abitare Sociale 1" segna il passaggio dall'attività erogativa all'attività di investimento etico, condotto con investitori istituzionali pubblici e privati del territorio lombardo che ne condividono gli obiettivi.

Rappresenta inoltre l'esperienza laboratorio sulla base del quale sono stati concepiti il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (PNEA).

PROGETTO 5: COMUNE DI RIMINI

Titolo del progetto: "Piano operativo regionale del programma sperimentale di edilizia residenziale denominato 20.000 abitazioni in affitto".

Contesto: la provincia di Rimini ed il Comune di Rimini. Il Comune di Rimini è stato inserito nei tra i Comuni ad alta tensione abitativa, dal Ministero degli Interni sin dal 1984.

Destinatari: famiglie con reddito minimo di € 12.000/15.000, massimo 34.308. (si sommano anche i redditi esenti fiscalmente)

Obiettivi: realizzare 377 nuovi alloggi di edilizia agevolata (oggi si direbbe di housing sociale pubblica)

Soggetto promotore: Regione, Comune di Rimini, Riccione, San Giovanni, Acer.

Partner: Regione, ACER, Comune.

Descrizione del progetto: offrire un tipologia abitativa alle famiglie che non riescono ad acquistare la casa in proprietà e non entrano utilmente nelle graduatorie di ERP, ma si trovano in grosse difficoltà nel mercato libero della locazione. Con questa tipologia di alloggi si hanno canoni medi di 325 € al mese.

Stato di attuazione: già realizzati e consegnati, a fine 2010, n° 150 alloggi, altri 227 sono in costruzione, previsto il completamento nel 2011.

I Risultati ottenuti e risultati attesi: il gettito dei canoni permetterà di coprire una parte dei mutui contratti dai Comuni, in particolare gli interessi, il canone calmierato si dimostra una risposta vincente, in grado di tenere in equilibrio la finalità sociale, di cui sopra: "descrizione del progetto", con la necessità di assicurare l'autofinanziamento futuro della manutenzione e dei costi di gestione, ma può anche assicurare l'accantonamento di risorse per nuovi investimenti.

Risorse finanziarie e loro provenienza:

ACER: € 1.753.520,00

Comuni: € 27.838.729,18

Regione: € 12.241.721,21

Totale: 41.833.970,39

PROGETTO 6: COMUNE DI TORINO

Titolo del progetto 1: Portierato sociale - coabitazioni solidali.

Contesto: esperienze di coabitazione tra giovani adulti collocate in contesti urbani marginali, all'interno di quartieri di edilizia residenziale pubblica.

Destinatari: i destinatari primi sono giovani adulti nella fase di uscita dalla famiglia d'origine, che lavorano o studiano, ma hanno un grado di autonomia finanziaria modesta, in seconda battuta beneficiano di questi interventi le famiglie che risiedono nei quartieri pubblici sede delle coabitazioni stesse.

Obiettivi: promuovere l'autonomia dei giovani in termini sociali e residenziali, realizzare un mix sociale e culturale in quartieri pubblici segnati da difficoltà e marginalità sociale.

Soggetto promotore: il Comune di Torino, Divisione edilizia residenziale pubblica, Divisione servizi sociali, Servizi sociali circoscrizionali.

Partners: Agenzia territoriale per la casa (ex i.a.c.p), Associazioni e Cooperative

Descrizione del progetto: la declinazione torinese del portierato sociale è iniziata sperimentalmente con due comunità di coabitazione per giovani volontari che hanno accettato un patto di collaborazione con il Comune per lo sviluppo delle relazioni tra inquilini, la mediazione dei conflitti tra gli abitanti, l'accompagnamento ai servizi sociali o sanitari dei più deboli, al sostegno delle persone fragili ed allo sviluppo della comunità insediata in ambiti di

edilizia popolare, anche con funzione di stimolarne il mix sociale culturale. Il patto prevede da parte del Comune lo sconto del 90% sul costo dell'affitto degli alloggi messi a disposizione, parametrato sull'equo canone; in cambio ogni giovane coabitante offre dieci ore di lavoro volontario a settimana per l'attuazione del progetto di cui sopra realizzato in collaborazione con le istituzioni cittadine. Un gruppo di lavoro misto, composto dai settori interessati del Comune, della Circoscrizione, dell'Agenzia Territoriale per la Casa e dei giovani stessi, progetta, monitora e valuta il progetto di sviluppo di comunità e di tutte le attività svolte nel quartiere pubblico, facilitando allo stesso tempo il rapporto con gli uffici.

Stato di attuazione: ad oggi sono attive cinque comunità di questo tipo:

- la comunità dei Tessitori, attiva da marzo 2007, è insediata in un complesso di 170 alloggi abitati in prevalenza da anziani, è costituita da 11 volontari;
- comunità del Filo Continuo, insediata dal marzo 2008 nell'ambito del villaggio olimpico di Spina 3, composto da circa 500 alloggi dei quali circa 150 di e.r.p., è costituita da 4 volontari più l'accoglienza di un giovane neomaggiorenne in uscita dalle comunità per minori;
- la comunità di Via Poma - Scarsellini, attivata nel giugno 2010, nell'ambito dell'area Urban 2 in un quartiere composto da circa 626 alloggi, di cui 477 di e.r.p., costituita da 9 volontari;
- la comunità di Via Nizza, attiva da agosto 2010, per 58 alloggi, in cui sono presenti 5 volontari;
- la comunità di via Pio VII, nell'ambito dell'ex villaggio olimpico atleti, è stata avviata nell'ottobre 2010 in un complesso di 207 alloggi con la presenza di 4 volontari.

Si prevede la realizzazione di ulteriori comunità di coabitazione solidale in attuazione del progetto approvato nel 2009 "Progetto per il mix sociale nei quartieri pubblici" che prevede in totale l'avvio di 11 coabitazioni solidali in altrettanti quartieri pubblici.

I Risultati ottenuti e risultati attesi: sono attualmente attive le cinque comunità, per complessivi 33 volontari.

Risorse finanziarie e loro provenienza: l'unico costo del progetto è rappresentato dal mancato introito di una parte del canone di locazione degli alloggi utilizzati dai volontari, quantificabile in circa 20.000 euro all'anno.

Titolo del progetto 2: Stesso piano - coabitazioni per giovani

Contesto: il progetto si sviluppa per l'intera città in alloggi reperiti sul mercato privato, attraverso un'azione di mediazione con proprietari e agenzie immobiliari.

Destinatari: giovani adulti in uscita dalla famiglia di origine.

Obiettivi: determinare le condizioni per l'autonomia, di persone in condizioni di temporanea fragilità, sostenibili sia sul piano economico che sul piano culturale sociale.

Soggetto promotore: Programma Housing della Compagnia di San Paolo di Torino.

Associazione YLDA e cooperativa "Tenda Servizi", in attuazione del Programma Housing della Compagnia di San Paolo.

Partners: "Associazione Ylda", composta da giovani coabitanti, cooperativa sociale "Tenda Servizi", che fornisce servizi di raccordo con il mercato immobiliare e sostegno ed accompagnamento socio educativo ai giovani associati, Compagnia di San Paolo, fondazione bancaria che finanzia il progetto per un periodo sperimentale di tre anni.

Descrizione del progetto: promuovere la formazione di gruppi di coabitazione tra giovani (il 50% sono lavoratori e per il resto studenti universitari), cofinanziata dalla Compagnia di San Paolo, e realizzati dall'associazione Y.L.D.A. e dalla cooperativa Tenda Servizi. Reperire sul mercato libero alloggi di grandi dimensioni e organizzare quindi gruppi di giovani, in grado di auto gestirsi nella convivenza. Per i proprietari sono studiati degli incentivi a fondo perduto e un budget di garanzia in caso di morosità.

Previsti dal progetto, inoltre, momenti di socialità collettiva tra tutti i coabitanti o aspiranti tali, con cadenza mensile. A livello locale i gruppi di coabitazione si rendono disponibili per attività di buon vicinato tra i condomini.

La presa di contatto con i giovani e con i proprietari avviene grazie ad uno sportello gestito dalle associazioni coinvolte.

Stato di attuazione: il progetto è stato avviato nel novembre 2007 per la parte relativa alla definizione delle azioni ed è operativo dal febbraio 2008 con l'apertura dello sportello.

Risultati ottenuti e risultati attesi: sono stati associati circa 450 giovani, avviando più di 100 coabitazioni, inserite in altrettanti alloggi in locazione sul mercato privato. I risultati ottenuti vanno ben oltre le attese previste.

Risorse finanziarie e loro provenienza: il progetto è stato finanziato dalla Compagnia di San Paolo nell'ambito del Programma Housing per 420.000 euro, della durata di tre anni. A copertura degli incentivi e del fondo di garanzia, il Comune non interviene finanziariamente, ma accompagna, per quanto di competenza, il processo.

Titolo del progetto 3: "A casa di zia Gessi - un condominio solidale".

Contesto: (progetto di rango urbano collocato nella II° Circoscrizione). Il progetto di condominio solidale che il Comune di Torino ha avviato in via Romolo Gessi, 4 - 6, è un'innovazione, sia sotto il profilo tipologico che organizzativo - funzionale e rappresenta il prototipo di una possibile risposta ai nuovi bisogni sociali che vengono genericamente ricondotti alla fragilità temporanea, legata soprattutto ad una fase della vita. L'edificio utilizzato per questo progetto si trova in una zona semi centrale, adeguatamente connessa alla rete dei trasporti, vicina ad aree verdi attrezzate e ai servizi scolastici.

Destinatari: anziani ultra sessantenni assegnatari di edilizia residenziale pubblica, genitori soli con figli minori in uscita da percorsi di reinserimento sociale, persone diversamente abili e neo maggiorenni, in uscita da comunità di accoglienza per minori.

Obiettivi: promuovere la solidarietà di "condominio" allo scopo di favorire l'auto mutuo aiuto da parte dei diversi

abitanti, fornendo soluzioni residenziali adeguate a soggetti temporaneamente fragili, spazi per la socializzazione all'interno dell'edificio e servizi rivolti anche al territorio circostante, in una soluzione integrata.

Soggetto promotore: il progetto è promosso dal Comune di Torino, Divisione Edilizia Residenziale Pubblica e Divisione Servizi Sociali.

Partners: partecipano al progetto, l'Agenzia Territoriale per la Casa della Provincia di Torino e il Programma Housing della Compagnia di San Paolo. La gestione del progetto di integrazione sociale è stato affidato all'Associazione Giovanile Salesiana per il Territorio (AGS).

Descrizione del progetto: si tratta di un edificio completamente ristrutturato a cura della Città e gestito dall'A.T.C., composto da 30 bilocali di dimensioni contenute, ma adatti ad accogliere singoli, coppie o genitori soli con figli minori. Il piano terreno è completamente destinato a servizi e funzioni collettive: una metà circa costituisce il "soggiorno comune" del condominio solidale, un ampio locale polivalente più una cucina comune ed un locale per il gioco dei bambini; l'altra metà è destinata a "spazio anziani" per il quartiere ed è gestito dalla Seconda Circoscrizione.

In 18 alloggi sono già stati inseriti nuclei formati da persone anziane. I rimanenti 12 alloggi sono destinati all'accoglienza temporanea di soggetti socialmente fragili quali: mamme sole con bambini, giovani neomaggiorenni in uscita dalle comunità di accoglienza per minori o disabili soli.

La sfida quindi, è rappresentata dal tentativo di far nascere legami di auto mutuo aiuto tra gli abitanti del palazzo. Si offre così ai "nonni" l'opportunità di prendersi cura dei "nipoti" e alle mamme una situazione di maggior tranquillità

per loro e per i loro figli, nel corso del reinserimento sociale rappresentato dalla ricerca di un lavoro e di una collocazione abitativa stabile. Per la gestione del condominio solidale è stata selezionata l'Associazione Gioventù Salesiana per il Territorio (AGS) che ha ottenuto sia l'assegnazione dei 12 alloggi, che degli spazi comuni del condominio solidale.

Stato di attuazione: i lavori di ristrutturazione sono terminati nella primavera del 2007, l'ingresso degli anziani si è concluso nel gennaio 2008, nel mese di aprile 2008 è stata esperita la gara di evidenza pubblica per la selezione del gestore d'accoglienza in residenza temporanea. Dal mese di ottobre 2008 è iniziato l'ingresso degli ospiti nella stessa residenza temporanea, conclusosi nel dicembre 2008. Nella prima fase di funzionamento dell'esperienza, le ospiti sono state più che altro mamme con bambini. Nel corso del 2009 hanno preso forma anche le attività di accompagnamento ed animazione territoriale previste; attività rivolte agli inquilini del palazzo e ai cittadini del quartiere. Infine si è avviata l'attività del centro anziani della Circostrizione, che trova sede al piano terreno della struttura.

Risultati ottenuti e risultati attesi: come previsto sono stati individuati i 18 nuclei di anziani che risiederanno stabilmente nel palazzo; l'inserimento delle prime otto mamme con bambino.

A un anno di distanza dal completo avvio del condominio solidale si registra la sostanziale soddisfazione di tutti gli inquilini per la qualità dell'esperienza, sia in riferimento agli alloggi sia in riferimento alle attività poste in essere.

Si sono stabilite le prime connessioni solidali all'interno delle due realtà presenti, gli anziani e le giovani mamme, anche se i contatti tra i due tipi di soggetti presenti sono ancora scarsi. Sicuramente occorre ancora lavorare ed investire sull'integrazione e sul pregiudizio reciproco che

di fatto esiste tra persone anziane prevalentemente italiane e le giovani mamme in maggioranza straniere.

Risorse finanziarie e loro provenienza: i lavori di ristrutturazione sono stati finanziati, per la parte relativa agli alloggi, con i fondi ordinari destinati all'edilizia residenziale pubblica, mentre per i locali comuni e lo spazio anziani sono stati utilizzati fondi propri del Comune; lo stabile infatti è di proprietà comunale. Per incentivare l'avvio del progetto di gestione e l'attrezzatura degli alloggi a uso transitorio e dei locali comuni, è stato assegnato con evidenza pubblica un contributo di 170.000 euro stanziati dalla Compagnia di San Paolo, nell'ambito del Programma Housing. Dal 2010 è prevista l'autonomia finanziaria del progetto.

Titolo del progetto 4: LO.CA.RE - una casa per certi casi.

Contesto: l'intero territorio della città e dal 2007 anche il territorio di alcuni comuni limitrofi, che hanno sottoscritto un'apposita convenzione.

Destinatari: famiglie che si trovano in condizione di emergenza abitativa e fruiscono di un reddito certo.

Obiettivi: attraverso LO.C.A.RE., la Città intende favorire la ricerca di un alloggio privato in affitto da parte delle famiglie che si trovano in condizione di emergenza abitativa, e fruiscono di un reddito certo.

Soggetto promotore: Comune di Torino, Divisione Edilizia Residenziale Pubblica

Partners: sono coinvolte nel progetto diverse associazioni dei proprietari immobiliari, l'associazione degli amministratori di condominio, associazioni di volontariato rivolte al sostegno delle famiglie in emergenza abitativa e sindacati inquilini.

Descrizione del progetto: l'Immobiliare Sociale della Città di Torino svolge dal 2000 un'attività di mediazione tra la domanda e l'offerta nel mercato privato della locazione e Lo.C.A.Re. rappresenta il centro servizi che il Comune di Torino ha costituito a tal fine. Il progetto opera, a titolo completamente gratuito, a favore di inquilini e proprietari. Alla stipula del contratto d'affitto, il Comune di Torino riconosce un incentivo economico e una serie di garanzie a favore del proprietario, nonché un contributo a favore dell'inquilino. In sintesi, quando si è alla ricerca di una nuova soluzione abitativa, a seguito di uno sfratto per finita locazione o perché il proprio alloggio risulta inadeguato, può intervenire Lo.C.A.Re., per tentare di raggiungere un accordo per la prosecuzione contrattuale o per favorire la ricerca di un nuovo alloggio in affitto. Anche il proprietario può rivolgersi a Lo.C.A.Re., segnalando la propria disponibilità ad affittare; in questo caso riceverà tempestivamente un elenco di almeno cinque aspiranti, con un nucleo familiare idoneo alle caratteristiche dell'alloggio proposto, fruendo, in caso di stipula del contratto, degli incentivi economici e delle garanzie forniti dal Comune. Nell'anno 2007 è stato siglato un accordo tra 10 comuni dell'area metropolitana, per la diffusione in rete delle attività e dei servizi offerti da Lo.C.A.Re. ed è nata pertanto Lo.C.A.Re. Metropolitana.

Contributi agli inquilini.

- Alla firma del contratto, libero o convenzionato e alla sua registrazione, l'inquilino riceve un contributo, "una tantum", il cui importo è stato fissato in

Euro 1600,00. Se il contratto è del tipo convenzionato, oltre al contributo, l'inquilino potrà usufruire di una detrazione IRPEF, calcolata in base al reddito.

Incentivi e garanzie al proprietario.

- Alla firma del contratto a "mercato libero", stipulato tramite Lo.C.A.Re. Metropolitano il cui canone, al netto delle spese, non sia superiore a 500,00 Euro mensili, il Comune di Torino eroga al proprietario un incentivo "una tantum" pari a € 500,00.

L'erogazione del suddetto incentivo è subordinata alla richiesta formale del proprietario. Nel caso in cui il proprietario stipuli un "contratto convenzionato" con una famiglia segnalata dal Comune di Torino, ha anche diritto ad un incentivo economico a seconda della durata contrattuale. Inoltre se il contratto stipulato è del tipo "convenzionato" il proprietario potrà godere dei seguenti benefici:

- riduzione dell' I.C.I.;
- riduzione dell'IRPEF;
- riduzione dell'imposta di registro.

L'Amministrazione Comunale mette a disposizione dei proprietari il "Fondo di garanzia". Tale fondo è concesso ai proprietari che abbiano affittato l'alloggio (a persone non precedentemente sfrattate per morosità), al fine di rimborsarli di eventuali morosità dell'inquilino fino ad un massimo di 18 mensilità del canone, dopo la conclusione della procedura di sfratto.

Stato di attuazione: il progetto è attivo dal 2000, non è prevista una scadenza. Dopo la fase di avvio sperimentale ha ora un assetto stabile tra i servizi forniti dal Comune ai Cittadini.

Risultati ottenuti e risultati attesi: nel complesso sono stati pattuiti circa 2500 contratti dal 2000 al 2008, negli ultimi tre anni sono stati redatti circa 500 contratti all'anno, risultato che si conferma anche per il 2009 e il 2010. Il limite del numero dei contratti stipulati è dato dalla disponibilità finanziaria, che il Comune riesce ad iscrivere a bilancio. Per cercare di aumentare questa disponibilità sono stati richiesti ed ottenuti fondi dalla Regione, stanziati nell'ambito del programma casa regionale, e al Ministero per la solidarietà sociale, che ha finanziato due progetti rivolti alle famiglie straniere migranti e ai rifugiati.

2.3_Il social housing ed enti no profit

Studenti, anziani, famiglie e immigrati hanno urgente bisogno di risposte istituzionali e di un'innovativa partnership tra pubblico e privato.

Parte del nuovo modo di approcciare la tematica in argomento consiste nell'ampliare la platea degli attuali attori protagonisti, mediante l'ingresso degli enti no profit: Fondazioni, associazioni, Enti religiosi ed ecclesiastici. Molti di questi enti hanno un patrimonio che, almeno in parte, potrebbero destinare ad iniziative di social housing, essendo queste una delle loro finalità istituzionali. Un altro elemento d'innovazione proviene dall'analisi delle esigenze delle persone – destinatarie finali delle iniziative di social housing e delle politiche abitative. In particolare, si citano due categorie: gli universitari e gli anziani, per i quali è necessario un intervento specifico, volto a realizzare stanza adeguate con servizi comuni nella struttura collettiva.

Quindi, la nostra analisi si poggia sui seguenti pilastri:

1. Le persone destinatarie finali, con particolare riferimento a studenti universitari ed anziani;
2. Le nuove tipologie di soggetti che possono mettere a disposizione le aree;
3. Le condizioni richieste affinché queste iniziative siano sostenibili.

SOGGETTI

In materia di social housing, una voce di rilievo, con ripercussioni sociali in tutte le città del nostro Paese, è rappresentata dalla domanda di alloggi universitari.

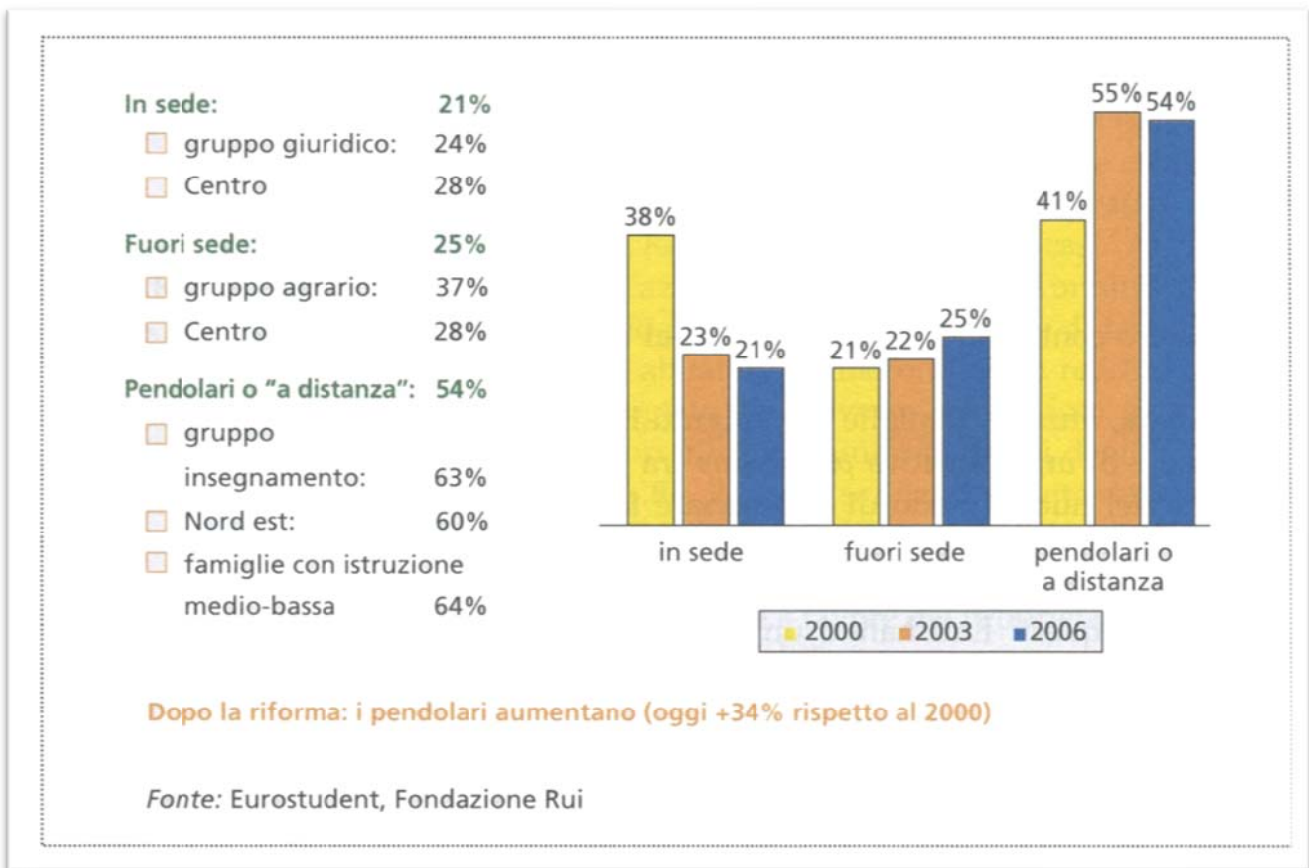
Tale mercato è sostenuto per la maggior parte dagli studenti fuori sede, intendendo con questo termine tutti coloro che studiano in atenei situati in province diverse da quella di residenza.

Il dato più allarmante al riguardo è l'introduzione e la crescita in termini numerici di una nuova categoria di studenti, i pendolari. Il 54% degli universitari, infatti, è costretto al pendolarismo a causa della cronica assenza di alloggi e/o della presenza degli stessi a canoni iperbolici.

Da tali dati emerge un altro aspetto critico, ovvero la bassa percentuale di alloggi DSU/Collegio. In

Italia esistono sostanzialmente due principali tipologie di studentato: la Residenza universitaria, gestita da enti regionali per il diritto allo studio universitario (DSU), e i collegi universitari.

le e pendolari



Le prime, presenti in circa 50 città italiane, rappresentano la tipologia più diffusa e vengono sostenute economicamente dallo Stato, dalle Regioni di appartenenza e dagli studenti stessi, mentre l'assegnazione dei posti è curata dall'ERSU.

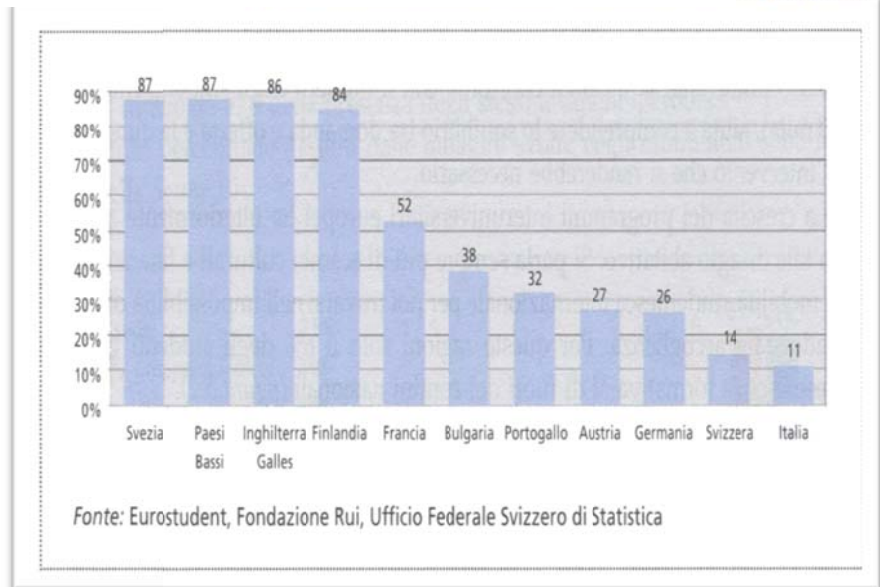
I collegi universitari legalmente riconosciuti dal Ministero dell'Istruzione, dell'università e della Ricerca (MIUR), invece, sono istituzioni universitarie con la natura giuridica privata che esercitano funzioni di interesse pubblico, possono ricevere finanziamenti statali, sono sottoposti al controllo del Ministero competente e rappresentano oggi l'eccellenza dell'offerta in termini di qualità e servizi avanzati.

A queste due realtà si aggiungono alcune strutture gestite da privati, quali le associazioni, le Fondazioni e le cooperative.

Il numero di posti letto complessivamente offerti in Italia da tali strutture è pari a 50.858 unità, che, se messo a confronto con il numero degli studenti fuori sede (800 mila), aiuta a comprendere lo squilibrio tra domanda e offerta e la dimensione dell'intervento che si renderebbe necessario. La crescita dei programmi interuniversitari europei ha ulteriormente amplificato tale disagio abitativo. Si parla sempre più di scambi culturali e finanziamenti alla mobilità studentesca internazionale per poi trovarsi nell'impossibilità di offrire un'adeguata accoglienza. Per queste ragioni solo il 6% degli studenti gode di un'esperienza formativa al di fuori dei confini nazionali.

Sebbene il problema non sia solo italiano, dal confronto con gli altri Paesi europei emerge che il nostro rappresenta il fanalino di coda a causa della carenza di sussidi allo studio, intesi questi tanto come assenza di servizi in senso generale che di alloggi in particolare.

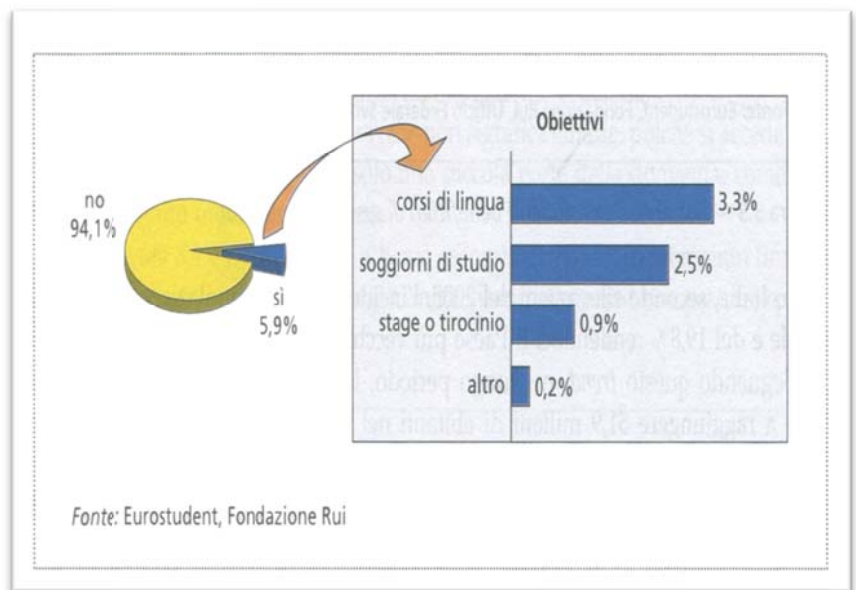
di per gli studi



e
l

l'offerta istituzionale di alloggi universitari viene in parte integrata dagli affitti "in nero" immessi sul mercato dalla piccola proprietà. Questo fenomeno, tuttavia, tutela pochissimo gli studenti e le famiglie, costrette a sostenere senza adeguato sostegno legislativo il peso economico per il mantenimento dei propri figli.

Un'altra categoria sociale che, al pari degli studenti necessita di apposite politiche abitative è rappresentata dagli anziani. Infatti, l'esigenza di offrire agli stessi adeguate soluzioni abitative rappresenta per molte famiglie una voce significativa nel bilancio domestico.

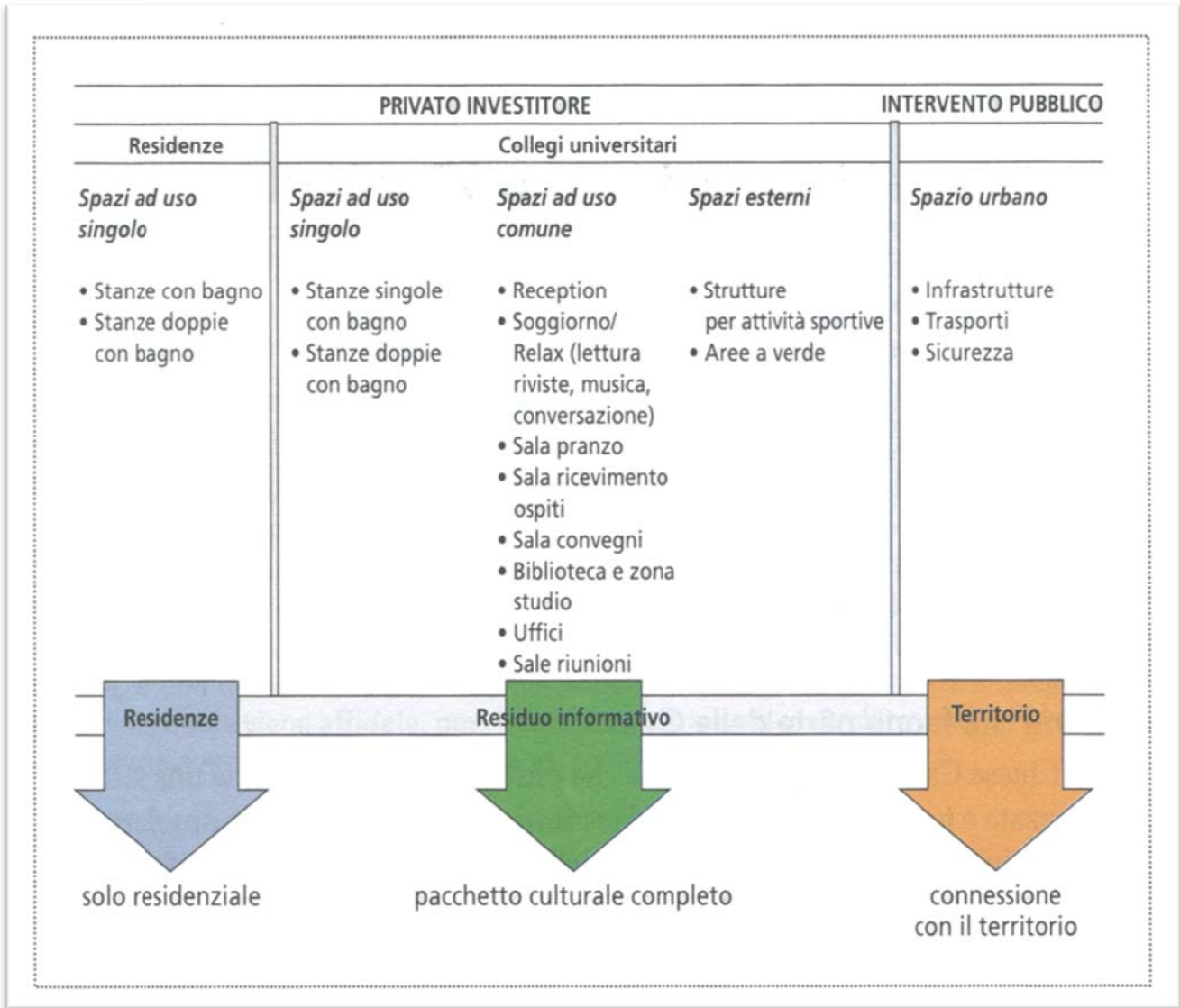


Gli anziani non di rado risiedono in immobili le cui caratteristiche sono giudicate insufficienti in relazione a vari parametri, tra cui lo stato manutentivo, le dimensioni, i collegamenti infrastrutturali, le barriere architettoniche o la distanza dal restante nucleo familiare.

In Italia, secondo rilevazioni del 2005, l'incidenza della popolazione over 65 sul totale è del 19,8% rendendoci il Paese più vecchio d'Europa. Seguendo questo trend, nel lungo periodo, la popolazione italiana diminuirà fino a raggiungere 51,9 milioni di abitanti nel 2051, con un numero di giovani

ancora decrescente, con un peso sempre maggiore della classe da 80 anni e più. Infatti nel 2010 un italiano su cinque ha più di 65 anni e che nel 2030 si supererà il rapporto uno a quattro.

A fronte di dati così rilevanti, occorre pianificare da subito un'offerta abitativa particolarmente articolata e mirata che tenga conto delle peculiari esigenze di tale segmento demografico (accortezze architettoniche, necessaria erogazione di alcuni servizi di assistenza, in particolare sanitaria).



ENTI

Negli ultimi anni si è progressivamente consolidata, anche nella sfera giuridica e normativa, la consapevolezza dell'imprescindibilità dell'intervento dei privati per dare risposte e soluzioni a tale emergenza abitativa, considerato che lo Stato da solo non ha risorse sufficienti per dar fronte a questa sfida sociale.

Vi sono molti Enti no profit (moralì, civili, ecclesiastici) sensibili alle finalità sociali, diffusi sul territorio nazionale e che detengono un patrimonio immobiliare da valorizzare che potrebbe rendersi disponibile per politiche di social housing.

Nell'ambito universitario e nel residenziale per anziani, a oggi, tali Enti senza finalità di lucro si adoperano, senza fare tanto rumore e con non poche difficoltà, in iniziative volte a fornire, per gli studenti, un pacchetto formativo completo, e, per gli anziani, un pacchetto assistenziale completo.

Per entrambe le iniziative, gli elementi di maggiore rilevanza sono l'alloggio e i servizi formativi e di assistenza.

Quanto allo studentato, i servizi consistono soprattutto in mense, biblioteche, aree a verde, aree dedicate allo sport, sale di tutoraggio e informatica, nonché sale convegno.

Per gli anziani, i servizi comprendono tutte quelle attività colte non solo all'assistenza alla persona, ma anche all'integrazione ed alla relazionalità degli individui.

A oggi, il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR) riconosce il ruolo di Collegi a 14 enti, tutti senza finalità di lucro con personalità giuridica di diritto civile, alcuni d'ispirazione cristiana, altri totalmente laici.

A loro volta, questi enti gestiscono 47 residenze ubicate in 14 città (Milano, Torino, Verona, Padova, Pavia, Parma, Genova, Modena, Bologna, Roma, Bari, Napoli, Palermo e Catania). Ma queste strutture di eccellenza (si accede alle stesse per meritocrazia) coprono solo una piccola parte della domanda.

Una realtà meno conosciuta dagli operatori e da molte istituzioni è quella delle Università Pontificie e dei Collegi – Residenze – per studenti provenienti da tutto il mondo, che in oltre 5 mila vengono in Italia ed in modo particolare a Roma, dove vivono e studiano per diversi anni. Si tratta di persone che imparano l'italiano e sono desiderose di conoscere la cultura del Bel Paese. Solo a Roma ci sono 21 Atenei e Università e oltre 100 residenze e Collegi.

Proposte concrete per far decollare il social housing in maniera innovativa

Come evidenziato nei precedenti paragrafi, gli enti no profit detengono importanti patrimoni che potrebbero essere destinati a iniziative di social housing.

La disponibilità di tali patrimoni potrebbe essere agevolata mediante politiche di defiscalizzazione e di abbattimento degli oneri e della tempistica per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Gli attuali tempi burocratici ed i costi ad essi connessi, infatti, appesantiscono il piano economico dell'iniziativa che, conseguentemente, diviene insostenibile per gli enti che non hanno finalità di lucro.

Per di più, per tali enti l'IVA rappresenta un costo e non una mera partita di giro e questo pesa per un 10-20% del costo di costruzione o della ristrutturazione, a seconda dei casi. A ciò si aggiunga che gli interessi passivi derivanti dell'eventuale utilizzo della leva finanziaria non sono deducibili.

Inoltre, per incentivare politiche di social housing è necessario un intervento istituzionale diretto a quegli interventi urbanistici volti a cambi di destinazione di terreni di proprietà dei citati enti, al fine di agevolare la voltura, da agricoli a edificabili, in tempi rapidi.

L'obiettivo è ottenere un costo complessivo (area, costo costruzione, oneri) che non superi 1-2 mila euro/mq. Ciò determinerebbe, in ambito sociale, una disponibilità di sostegno economico di studenti e anziani pari, rispettivamente, a 500-800 euro mensili.

Alla luce di tali considerazioni, nel seguito rappresentiamo le richieste per la sostenibilità e incentivi per la promozione di sviluppi immobiliari di social housing da parte di enti no profit:

1. Quando alle aree, la possibilità di ottenere in tempi ragionevoli cambi di destinazione d'uso la zona agricola a servizi alle imprese e/o residenziale, se destinate a soggetti che promuovono iniziative di social housing;
2. Agevolazioni sugli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, con l'impegno, da parte del comune di competenza e degli altri enti pubblici coinvolti, di creare infrastrutture di servizio;
3. Percorso privilegiato per l'ottenimento dei permessi di costruire:
 - a. Conferenza di servizi che decide in un'unica seduta;
 - b. Designazione di un project manager con poteri di coordinamento conferiti dall'amministrazione pubblica;
 - c. Una legge specifica che si proponga l'obiettivo di individuare tali percorsi privilegiati
4. Fiscalità:
 - a. IVA agevolata al 4%;
 - b. Deducibilità degli investimenti in social housing;
5. Nuovo impianto normativo sulle locazioni.

Tutto questo nella più completa trasparenza e con una nuova logica che possa coniugare le esigenze dello Stato con quelle di mercato, dell'etica nel sociale e nell'immobiliare.

2.4_La questione abitativa: rilevanza delle politiche locali

Per lungo tempo, la questione abitativa è rimasta ai margini delle agende politiche, nella convinzione che l'alta percentuale di famiglie proprietarie fosse una garanzia sufficiente a soddisfare il bisogno di casa. Negli ultimi anni, tuttavia, la richiesta di interventi nel campo delle politiche abitative è diventata sempre più pressante: cambiamenti demografici e sociali associati all'instabilità economica hanno riportato all'attenzione una tematica che per lungo tempo era stata rimossa.

In passato, l'esclusione abitativa era identificata principalmente con i "senza dimora", persone emarginate, per le quali la scarsità delle risorse economiche necessarie per un'abitazione si accompagnava, in misura variabile, anche ad altri fattori di disagio sociale o socio-sanitario.

Si trattava, quindi, di un numero limitato di soggetti, destinatari di politiche sostanzialmente di tipo assistenziale.

Da qualche anno, l'area della marginalità e dell'esclusione abitativa ha però subito profonde trasformazioni: l'emergere di nuove domande di abitazione, determinate dalla comparsa di nuove estese aree di vulnerabilità sociale, necessitano oggi di nuove risposte e nuovi interventi. L'area del disagio abitativo si è ampliata, differenziandosi significativamente al suo interno.

La dimensione economica non è più la sola componente capace di determinare situazioni di esclusione abitativa. Quest'ultima infatti non è più limitata alla domanda di chi non ha un'abitazione in cui vivere, ma riguarda in misura sempre maggiore chi ha una casa e paga, con crescente difficoltà, il canone di affitto o la rata del mutuo. Si tratta di persone che, pur potendo contare su di un reddito da lavoro o su una pensione, non possono, da un lato, accedere all'edilizia residenziale pubblica e, contemporaneamente, non possono far fronte ai canoni di locazione di mercato o alla spesa per il

rimborso della rata del mutuo. In questa "fascia grigia" di popolazione si trovano persone sole, nuclei familiari monogenitori e giovani coppie, giovani ed anziani soli, studenti e lavoratori precari, immigrati: soggetti, dunque, che si trovano a fronteggiare situazioni di precarietà, anche temporanea, relativa a lavoro, situazione familiare o rete di relazioni sociali e per i quali la questione abitativa rappresenta al contempo:

- un freno alla definizione dei propri progetti di vita (relativi al lavoro, all'autonomia dalla famiglia di origine, alla costruzione di una nuova famiglia);
- un grave rischio sociale, laddove si venga a rompere il precario equilibrio raggiunto (sfratto, una separazione familiare, fine di una coabitazione,..).

Negli ultimi decenni la difficoltà di sostenere le spese per l'abitazione in cui si vive, in affitto o di proprietà, è, per molte famiglie, aumentata: ad un forte e continuo incremento dei prezzi degli immobili e degli affitti effettivi, non è corrisposta una crescita altrettanto significativa dei redditi.

Contemporaneamente, si è progressivamente ridotto l'intervento pubblico, lasciando al mercato il soddisfacimento della domanda abitativa. Accanto ai fattori economici, però, ne sono emersi altri, di natura demografica (quali, incremento del numero delle famiglie, di dimensioni sempre minori, aumento dell'immigrazione e invecchiamento della popolazione) che hanno causato nuove pressioni sulla domanda abitativa, che così rimane spesso insoddisfatta.

Il fenomeno dell'insorgere dell'abitare precario, identificabile nella diffusione di baraccopoli, occupazioni abusive di capannoni, aree industriali dismesse e immobili pubblici vuoti – non solo nelle aree meno visibili della città – creano un problema di insicurezza, di degrado urbano e di emarginazione di cui le amministrazioni locali non possono non tener conto. Il tema dell'emergenza abitativa si coniuga quindi con quello della coesione sociale e del degrado urbano.

Accedere ad abitazioni a costi accessibili rappresenta per una città un fattore di fondamentale importanza. Se è vero che le politiche abitative sono il frutto di una governance complessa e multilivello, è altrettanto vero che i comuni

sono l'istituzione più vicina al cittadino, chiamati in prima persona ad intervenire per far fronte all'emergenza abitativa che si presenta, in alcuni casi, come vera e propria emergenza sociale e fonte di degrado in alcune aree. Inoltre,

il "fenomeno di fuga" dai centri cittadini, innescato anche dalle condizioni del mercato abitativo, produce nuovi problemi nella vita urbana, con un forte incremento dei city users ed un carico sempre più forte che grava sulle infrastrutture della mobilità. Per i comuni, quindi, il tema dell'emergenza abitativa si presenta come integrazione tra politiche abitative e governo degli spazi urbani in termini di servizi, mobilità ed equilibrio sociale ed ambientale.

Di fronte ad un tale problema è necessario dunque mettere in campo una pluralità di interventi, con il coinvolgimento di tutti gli attori, anche in considerazione dei diversi target da raggiungere. La risposta al disagio abitativo non può che essere articolata lungo una strategia plurilivello, volta a:

- definire strumenti normativi e fiscali finalizzati a facilitare l'affitto, promuovendo il pieno utilizzo del consistente patrimonio sfitto esistente e l'emersione degli affitti in nero;
- potenziare il sostegno alle famiglie in condizioni di difficoltà economica e prevenire gli sfratti per morosità attraverso contributi per l'integrazione all'affitto (i buoni casa);
- promuovere interventi di riqualificazione e di rigenerazione urbana;
- conferire agli enti locali patrimonio immobiliare da rendere disponibile;
- rilanciare l'offerta abitativa per le fasce sociali più povere con l'edilizia residenziale pubblica a canoni sociali;

- facilitare l'accesso al mercato dell'affitto per famiglie in grado di pagare un affitto moderato attraverso il social housing.

I comuni hanno attivato, nel tempo, un sistema diversificato e variabile di opportunità finalizzato a contrastare il disagio e l'esclusione: dalle strutture per l'accoglienza breve agli alloggi di inserimento, dalle case di coabitazione agli appartamenti per famiglie. In questo secondo caso, soprattutto in presenza di una capacità di reddito (anche potenziale) e di una condizione di soggiorno regolare o regolarizzabile, è possibile attivare i tradizionali canali di accesso alla casa: da quelli "ordinari", quali edilizia residenziale pubblica, sostegno per il pagamento dell'affitto o dei mutui, a quelli a maggiore accentuazione sociale, riconducibili, ad esempio, alle strutture individuali o familiari di accoglienza temporanea anche per persone con fragilità, all'accompagnamento lavorativo ed abitativo, ai percorsi socio-assistenziali.

La domanda abitativa

Per lungo tempo la questione abitativa è rimasta ai margini delle agende politiche, nazionali e locali, complice anche l'elevata percentuale di famiglie che, nel nostro paese, a differenza di molti di quelli europei, possiede la casa in cui vive. Da qualche anno, tuttavia, si è assistito ad un nuovo interesse per questa problematica, tornata prepotentemente alla ribalta, soprattutto a causa:

- della distanza crescente tra l'aumento del prezzo delle case in vendita e degli affitti rispetto all'incremento del reddito disponibile delle famiglie;
- della nuova domanda di abitazioni derivante da una nuova struttura demografica della popolazione.

Se infatti il numero degli abitanti nel nostro paese è cresciuto a ritmi piuttosto bassi negli anni, quello a cui si è assistito è stata una profonda modificazione della composizione demografica: aumento del numero di famiglie, che però sono sempre più piccole, invecchiamento della popolazione, precarizzazione dei rapporti di lavoro, soprattutto per quanto riguarda i giovani, che così manifestano una sempre maggiore difficoltà a lasciare la famiglia di origine per crearsene una propria;

- da un'immigrazione residente cresciuta a ritmi particolarmente intensi, che ha contribuito, soprattutto negli ultimi decenni, a controbilanciare la diminuzione naturale di quella italiana. La disponibilità di un alloggio adeguato diventa per i nuovi arrivati una condizione essenziale per evitare un destino di esclusione sociale nel nostro paese.

La questione abitativa, impattando sulla coesione sociale, segna, dunque, il volto delle città. La mancanza di abitazioni, infatti, da un lato ha un effetto paralizzante sulla società: i giovani posticipano sempre più il momento di autonomizzazione dalla propria famiglia di origine crearsene una propria, la

mobilità interna per motivi di lavoro e studio, tra le più basse nel confronto internazionale, è ostacolata dalla bassa percentuale di case in affitto e dalle differenze, anche profonde, tra le diverse aree del paese. Dall'altro, l'estendersi di baraccopoli e di alloggi di fortuna, così come fenomeni di sovraffollamento abitativo vissute in particolare dagli stranieri di più recente immigrazione, o ancora, l'abbandono dei residenti dei quartieri centrali delle città a favore di quartieri dormitorio nelle cinture urbane possono avere ripercussioni sulla sicurezza e sul degrado urbano.

Affrontare la questione abitativa significa, dunque, rispondere alle esigenze di quanti soffrono la mancanza, per diversi motivi, di un'abitazione dignitosa. È a questi soggetti che si rivolgono le politiche del social housing o di Edilizia Residenziale Sociale (ERS), misure che a politiche abitative integrano interventi di carattere sociale, attraverso la collaborazione tra i soggetti pubblici, le istituzioni, i soggetti privati e del non profit. Interventi che prestano anche particolare attenzione alla qualità degli alloggi, dell'ambiente e del contesto urbano.

Non è facile dare una definizione di social housing, dal momento che questo termine viene utilizzato in modo molto diverso nei paesi europei. La definizione estensiva di social housing, e comunemente accettata, è quella proposta dal Cecodhas (Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa), per il quale l'housing sociale è "l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari".

In Italia, comunemente, al termine social housing si attribuisce un significato più circoscritto, dal momento che viene utilizzato per indicare quegli interventi di politica abitativa di interesse pubblico che vanno oltre i confini tradizionali della edilizia residenziale pubblica, e che associano agli

interventi edilizi azioni di accompagnamento sociale. In questa accezione, il social housing, attraverso la partecipazione e la collaborazione di istituzioni, soggetti privati e del non profit, realizza una funzione di interesse generale volta a promuovere la coesione sociale sul territorio, intervenendo prioritariamente su un'area di disagio sociale esclusa dai benefici pubblici per i più bisognosi e al contempo non in grado di accedere al libero mercato.

In questa direzione il Piano nazionale di edilizia abitativa, che ha definito sei linee di intervento per il tempestivo avvio di interventi prioritari e immediatamente realizzabili di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, soprattutto in quei comuni in cui la domanda di alloggi sociali - risultante dalle graduatorie - è più alta.

Attraverso la costruzione di nuove abitazioni o il recupero di quelle esistenti, il Piano mira ad incrementare l'offerta di abitazioni, da destinare prioritariamente alle categorie sociali svantaggiate, in particolare:

- a) i nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
- b) le giovani coppie a basso reddito;
- c) gli anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- d) gli studenti fuori sede;
- e) i soggetti con sfratto esecutivo;
- f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge n. 9 del 2007;
- g) gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque anni nella medesima regione. Gli alloggi saranno realizzati con contributi statali, che copriranno fino al 30% dei costi di realizzazione, acquisizione o recupero se offerti in locazione a canone sostenibile, anche trasformabile in riscatto, per una durata di 25 anni, e fino al 50% del costo per quelli locati per una durata superiore ai 25 anni. Nel caso invece di alloggi di edilizia residenziale pubblica a canone sociale, l'onere a

carico dello Stato potrà essere pari al costo di realizzazione. Gli alloggi saranno realizzati nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati. Tra gli strumenti messi a disposizione per il conseguimento di questi obiettivi vi è il sistema integrato dei fondi immobiliari, al cui centro si trova la CDPI-SGR che attraverso la selezione e la sottoscrizione di fondi immobiliari locali potrà operare quale volano per lo sviluppo di interventi di edilizia residenziale sociale su tutto il territorio italiano.

Le domande sociali dell'abitare

La questione abitativa investe due grandi aree di disagio. La prima area è costituita da quanti si trovano in una condizione di emergenza abitativa assoluta, ossia persone e famiglie senza tetto o ricoverate in alloggi di fortuna. Uno studio ha censito, nella sola città di Milano nella notte del 14 gennaio 2008, circa 4mila soggetti privi di un'abitazione: 408 in strada, 1.152 nei dormitori e circa 2.300 in baraccopoli o edifici dismessi. Tale dato, rilevato per il solo capoluogo meneghino, porta a stimare a livello nazionale un dato di 70- 100mila persone che non dormono in abitazioni proprie ma su panchine, in stazioni, nei sottopassi ma anche nei campi nomadi e in strutture di volontariato. Seppure si tratti di una stima, il dato evidenzia quanto il fenomeno sia cresciuto in meno di dieci anni: l'ultimo censimento disponibile, risalente al 2001, aveva individuato, infatti, circa 17mila persone a dormire su strada e in dormitori su tutto il territorio nazionale. Le stime sono ovviamente condizionate dal modo in cui si definiscono i contorni dell'emergenza abitativa. A livello europeo si è lavorato alla definizione di una metodologia unitaria di rilevazione dei dati, la quale porta a comprendere in condizioni di emergenza abitativa, secondo diversi livelli di intensità, le persone prive di

qualsiasi tipo di alloggio ("senza tetto"), quelle che sono ospitate in centri di accoglienza temporanei, chi vive in strutture del tutto inadeguate (impianti industriali dismessi, automobili e roulotte,...), chi vive in alloggi occupati senza titolo, chi vive in condizioni di grave affollamento e chi si trova a rischio di sfratto imminente.

Queste condizioni di precarietà abitativa assoluta sono vissute da persone e famiglie con situazioni estremamente diverse, molto lontane dallo stereotipo classico del clochard. Da più parti si evidenzia, inoltre, la sempre maggiore presenza, nell'ambito dei circuiti di accoglienza, di persone che sono "scivolate" da una condizione di relativa tranquillità ad una condizione di povertà estrema proprio a causa del problema abitativo (per uno sfratto, per una separazione familiare) e che non sono in grado di accedere al mercato della casa. In quest'area di forte disagio sociale, il problema dell'abitare si configura come necessità, in primo luogo, di garantire un'accoglienza immediata, sia pure di emergenza, per assicurare una sistemazione anche transitoria alle persone e alle famiglie in assoluto più fragili. Dall'altro lato, il problema è quello di garantire nel tempo il diritto ad un'abitazione per chi si trova in condizioni economiche effettivamente critiche e non è nelle condizioni di pagare un affitto, se non estremamente modesto. È questa, dunque, una domanda sociale sulla quale intervenire prioritariamente attraverso il rafforzamento dell'offerta abitativa pubblica di edilizia residenziale.

La seconda area di disagio, definita "area grigia", comprende, invece, persone che dispongono di un reddito o di una pensione, ma che comunque non sono in grado di confrontarsi con le condizioni di mercato della casa: famiglie monoreddito, lavoratori precari, famiglie monogenitoriali, giovani e anziani. Si tratta quindi di persone che incontrano il problema della casa tanto nella ricerca di un'abitazione adeguata a costi accessibili, quanto nella difficoltà di mantenerla, sia che sia in affitto, o in proprietà (a causa delle

rate dei mutui. Per quest'area di persone, come detto, la questione abitativa rappresenta un fattore di freno e un grave fattore di rischio, soprattutto di fronte ad eventi imprevisti. Il social housing rappresenta uno degli strumenti tramite il quale sostenere questa "area grigia" che non rientra nei canoni di povertà economica previsti per accedere all'edilizia residenziale pubblica ma che, allo stesso tempo, non è in grado, da sola, di misurarsi con il mercato odierno dell'abitare.

Nel 2008, la quota di famiglie in affitto investite da una condizione di disagio abitativo, per le quali cioè il rapporto tra spesa per l'abitazione e reddito è superiore al 30%, sfiora il 26% delle famiglie in affitto, il 18,9% delle famiglie italiane, pari a 1,211 milioni di nuclei. Tra queste, vi è poi un 5,55% di famiglie per le quali l'incidenza è addirittura superiore al 50%. Quella del disagio è un'area in forte crescita rispetto al passato, se si considera che tra il 2000 e il 2006 la percentuale di famiglie in affitto colpita da tale condizione era il 21,5%, e addirittura solo il 3% negli anni compresi tra il 1977 e il 1983. Alle famiglie in affitto in condizione di disagio abitativo occorre poi aggiungere quelle intestatarie di un mutuo ma a rischio di insolvenza, ossia 838mila famiglie, il 25,4% dei nuclei familiari con mutuo a carico. Oltre alle situazioni di difficoltà effettive (di tipo economico o legate al sovraffollamento), vi sono ulteriori fattori che possono esporre a situazioni di rischio. Per le famiglie proprietarie, il rischio è legato alla presenza di mutui a tasso variabile che, in caso di rialzi dei tassi di interesse, potrebbero portare la rata del mutuo al di sopra della soglia di sostenibilità (30% del reddito). Relativamente all'affitto, il rischio è individuabile nei casi in cui la famiglia, pur pagando un affitto nell'ambito delle proprie possibilità, avrebbe difficoltà ad accedere ad una casa in affitto di dimensione minima per le esigenze familiari ai correnti prezzi di mercato, qualora fosse tenuta a cambiare abitazione di residenza. Si tratta

prevalentemente di famiglie che occupano abitazioni di proprietà pubblica o che usufruiscono di canoni di favore o vincolati. Nei successivi paragrafi si presentano le principali caratteristiche dei soggetti che si trovano in questa vasta area grigia del disagio abitativo.

La vulnerabilità familiare

La nuova domanda abitativa è collegata non solo alla povertà economica, ma anche ai profondi cambiamenti intervenuti nella struttura delle famiglie, con nuclei familiari sempre più stretti e aumento del numero delle persone che vivono da sole. Nel 2009, sono poco meno di 25 milioni le famiglie italiane, 2 milioni in più rispetto al 2003 (+9%). In media ogni nucleo familiare è composto da 2,41 individui, il 4,4% in meno rispetto a 7 anni fa, quando era mediamente costituito da 2,52 persone. Dai dati emerge un'Italia divisa in due, in cui ad un centro sud in cui vivono famiglie mediamente più numerose, si contrappone un nord con nuclei familiari più piccoli della media. Rispetto al passato, crescono le famiglie senza nuclei costituite cioè da una sola persona, giovani o anziani (dal 25% del 2001-2002 al 28,1% del 2008-2009), mentre crescono le coppie senza figli (dal 19% al 19,9% nel medesimo arco temporale).

Nel tempo si osserva, quindi, un aumento del numero delle famiglie, che sono sempre più "piccole". Si tratta di una caratteristica tipica dei nuclei familiari italiani moderni, le cui cause sono riconducibili tanto alla denatalità italiana quanto all'allungamento della vita media delle persone e all'instabilità nei rapporti di coppia. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, in particolare, si rileva, nel nostro paese, un consistente calo del numero dei matrimoni celebrati: le nozze tra celibi e nubili sono passate da quasi 392mila nel 1972 a 212.476 nel 2008. In questo anno si sono

registrati 518 primi matrimoni per mille celibi e 580 per mille nubili, valori quasi dimezzati rispetto al 1972. Inoltre, si osserva una tendenza alla posticipazione delle prime nozze: gli sposi hanno in media 33,0 anni e le spose 29,9 anni al primo matrimonio, mediamente 6 anni in più rispetto ai valori osservati intorno alla metà degli anni '70. Tale rinvio è, in larga misura, la conseguenza della sempre più prolungata permanenza dei giovani nella famiglia di origine, causata dall'allungamento dei tempi formativi, dalle difficoltà dei giovani ad entrare nel mondo del lavoro e dalla condizione di precarietà del lavoro stesso, ma anche dalle difficoltà del mercato delle abitazioni.

Trend in crescita, invece, per separazioni e divorzi, spesso causa di precarietà abitativa, anche estrema: nel 2008 le prime sono state 84.165, i secondi 54.351, con un incremento rispettivamente del 3,4% e del 7,3% rispetto all'anno precedente. Tale andamento crescente si evidenzia fin a partire dal 1995 : a fronte delle 158 separazioni e 80 divorzi ogni 1.000 matrimoni di allora si è passati, nel 2008, a 286 separazioni e 179 divorzi. La durata media del matrimonio all'avvio del procedimento di separazione è di 15 anni, mentre per i divorzi è di 18 anni. Il 45,7% delle donne separate vive in un nucleo monogenitore (al sud e nelle isole tale percentuale supera il 54%), mentre il 53,3% degli uomini è single.

Sono prevalentemente le famiglie composte da un unico componente, con o senza figli, e quelle numerose a vivere in affitto. Le famiglie monogenitore sono 2,213 milioni, il 13% dei nuclei familiari, la maggior parte dei quali è composta da donne (83,3%). Si tratta per lo più di vedovi e separati e divorziati. Le famiglie composte da una sola persona ammontano a 6 milioni e 736 mila unità, il 28,1% delle famiglie e il 13,7% della popolazione adulta (media 2008-2009). Si tratta di un dato fortemente in crescita rispetto

all'inizio del nuovo secolo quando questa percentuale raggiungeva solo l'11,7% della popolazione adulta.

La condizione di persona sola fino a 44 anni è più diffusa tra gli uomini rispetto alle donne (9,8% e 6,4% rispettivamente), mentre nelle età successive la proporzione di donne sole aumenta fino a diventare nettamente superiore a quella degli uomini nelle età anziane. Se infatti gli uomini con oltre 65 anni che vivono soli sono il 15,1%, le donne sole sono il 38%.

Complessivamente, occorre segnalare come più di un quarto delle famiglie composta da una sola persona sia costituita da persone con oltre 65 anni di età (il 28,2% del totale): dato questo che evidenzia, una volta di più, il processo di invecchiamento della popolazione residente in Italia. Se da un lato è sintomo di miglioramento delle aspettative di vita e di benessere, dall'altro pone nuovi bisogni e nuove necessità alla politiche di welfare. Da rilevare come il 13,5% delle donne che vivono sole siano separate o divorziate, mentre quasi tre donne su 5 siano vedove, a fronte di poco meno di un uomo su 5 (rispettivamente, il 57,7% e il 18,8%).

I giovani

Nel 2009, sono 7 milioni i giovani celibi e nubili, con età compresa tra i 18 e i 34 anni, che vivono insieme ad almeno un genitore, il 58,6% dei giovani appartenenti a questa classe di età. A partire dal 2001 non si sono verificate variazioni statisticamente significative.

Si tratta soprattutto di giovani occupati (42,5%), studenti (33,4%) e giovani in cerca di occupazione (21,3%). Rispetto al passato è diminuita la quota di quanti decidono di continuare a vivere con la propria famiglia di origine, anche se occupati, mentre è sensibilmente aumentata la percentuale di coloro che, non potendo contare su di un lavoro, rimangono a casa con i genitori. Forti differenze di genere caratterizzano l'uscita dalla famiglia d'origine, che viene

rimandata soprattutto dai figli maschi: il 68,8% dei celibi di età compresa tra i 25-29 anni vive con i genitori, così come oltre un terzo dei celibi tra i 30 e i 34 anni (37,8%), a fronte del 48,8% delle femmine tra i 25-29 anni e ad un quinto delle nubili tra i 30 e i 34 anni. Vi sono poi anche forti differenze territoriali nei percorsi di uscita: i giovani che vivono nelle regioni meridionali rimangono più a lungo in famiglia rispetto ai coetanei che vivono nel centro e nel nord. Differenze territoriali esistono anche relativamente alla condizione occupazionale: la percentuale degli occupati sui giovani che vivono ancora in famiglia è più alta nel nord-est e nel nord-ovest (rispettivamente 56,4% e 55,1%) rispetto al centro (45,3%), al sud (29,6%) e alle isole (28,1%). Inoltre, sempre tra gli occupati, per ciascuna ripartizione territoriale, la percentuale dei ragazzi che vive in famiglia è superiore rispetto a quella delle donne. Da segnalare come la crisi economica abbia peggiorato la condizione occupazionale dei giovani: se infatti, la Cig ha contribuito a ridurre il rischio di cadere in situazioni di disagio delle famiglie con figli, dall'altro ha di fatto concentrato sull'occupazione precaria, molto più diffusa tra i giovani, i tagli occupazionali, determinando così un peggioramento della condizione della fascia giovanile della popolazione, cioè delle persone con età compresa tra 18 e 29 anni. La crisi ha, infatti, causato nel 2009 un taglio di 300mila posti tra i giovani occupati, i quali hanno contribuito per il 79% al calo complessivo dell'occupazione.

In questo stesso anno, per le classi di età compresa tra i 20 e i 34 anni si è registrata una caduta del tasso di occupazione del 6,3%. Parallelamente, si è ampliata l'area dei non impegnati né in un lavoro, né in un percorso di studio (142 mila in più) e degli studenti (83 mila in più), cui si aggiungono altri 47 mila giovani che, precedentemente in posizione di studenti-lavoratori, prolungano gli studi, presumibilmente in ragione delle ridotte prospettive occupazionali. Il tasso una caduta tre volte superiore a quella subita dal tasso

di occupazione totale. Stante le difficoltà del periodo attuale, la domanda di abitazione di questa fascia di popolazione è in continuo aumento. Se, come visto, ancora elevata è la percentuale di giovani che vivono in famiglia, è altrettanto vero che una delle cause è l'impossibilità di far fronte ai prezzi di mercato, sia per quanto riguarda la proprietà che l'affitto (se non in condivisione con altre persone).

Nel 2005 è stata stimata una domanda abitativa potenziale che sfiora i 4 milioni di giovani, ragazzi tra i 26 e i 35 anni che pur lavorando non possono permettersi un'abitazione propria(9): su 100 ragazzi che potrebbero acquistare casa, la maggioranza (56,7%) vive con i genitori, il 33,9% in affitto e il

9,4% in coabitazione (come coppia, 2,9%, o single, 6,5%). I potenziali giovani acquirenti vivono prevalentemente al nord ovest (30,1%), e in particolare in Lombardia (18,7%). Anche al sud si è registrato un forte fabbisogno abitativo (28,1%), mentre sia nel nord est che nel centro la domanda potenziale è pari al 22% circa, con un ruolo rilevante di Veneto (10,5%) e Lazio (8,8%).

Il rilancio di serie politiche abitative diventa quindi un fattore strategico per investire sulle nuove generazioni, contribuendo a completare la transizione verso l'età adulta. La permanenza prolungata in famiglia è uno dei principali problemi per i giovani, che incontrano sempre maggiori difficoltà nel percorso di realizzazione della propria autonomia sociale.

Una fascia specifica di giovani per i quali la disponibilità di alloggi a costi contenuti assume un significato importante è quella rappresentata dagli studenti universitari fuori sede. La mancanza di abitazioni a prezzi ragionevoli infatti può costituire un blocco all'ascensore sociale per quegli studenti che non possono permettersi, per insufficienza di risorse economiche, di seguire un corso di studi in una città diversa dalla propria. In tale ambito va inoltre considerato la diffusione di un mercato degli affitti in nero, a canoni

commisurati al numero di posti letto disponibili, e senza alcuna corrispondenza alla qualità (e sicurezza) dell'alloggio.

La popolazione straniera

Al 1° gennaio 2010 gli stranieri residenti nel nostro paese ammontano a 4.235.059, il 7% della popolazione nazionale, valore in forte ascesa rispetto al 2,2% rilevato nel 2000. Se nel confronto con gli altri paesi industrializzati l'Italia ha un numero di immigrati ancora piuttosto contenuto, il passaggio da paese di emigranti a paese di accoglienza di immigrati è stato molto rapido. Nel primo decennio del nuovo secolo, infatti, si è rilevata una crescita straordinaria: +233,3%. Degli oltre 4,235 milioni di immigrati regolari, i minorenni sono 932,675mila, il 22% del totale della popolazione straniera e il 9,1% di quella italiana. I contorni del fenomeno sono molto diversificati tra il sud e il nord, nei grandi e nei piccoli centri.

Nei comuni delle regioni centro-settentrionali il tasso di incremento degli stranieri residenti nell'intero decennio è mediamente superiore al valore medio nazionale. Più eterogenea la situazione dei comuni delle regioni meridionali. Analogamente, la distribuzione degli stranieri lungo la penisola è piuttosto diversificata: rispetto all'incidenza media italiana (7%), sembra emergere una netta distinzione tra i comuni localizzati nelle regioni centro settentrionali e quelli delle regioni meridionali. Al centro nord, infatti, si rilevano percentuali, generalmente, superiori al dato medio, con valori anche superiori al 10% nei comuni emiliano-romagnoli (10,5%), umbri (10,4%) e lombardi (10%). Nei comuni del Mezzogiorno, all'opposto, l'incidenza degli stranieri è non solo inferiore alla media nazionale, ma anche generalmente inferiore al 3%, con le uniche eccezioni dei comuni abruzzesi e calabresi, fermi comunque, rispettivamente, al 5,7% e al 3,3%. La minor concentrazione

di stranieri, in particolare, si rileva nei comuni della Puglia e della Sardegna, dove solo il 2% della popolazione regionale ha una nazionalità diversa da quella italiana.

Rispetto ad altri paesi europei, ciò che caratterizza l'immigrazione in Italia è il policentrismo migratorio, ovvero il fatto che il nostro paese accoglie immigrati di provenienze geografiche molto differenziate, anche se negli ultimi anni si è assistito ad un forte aumento della popolazione europea neo comunitaria. In generale, oltre la metà (53,6%) dei "nuovi residenti" sono europei (e di questi il 39% è rumeno), mentre poco più di un quarto (22%) proviene dal continente africano e il 16,2% dall'Asia. Gli stranieri residenti provenienti dall'America settentrionale e centro-meridionale sono invece meno del 10%.

Un altro importante tratto distintivo dell'immigrazione è dato dal fatto che la presenza degli immigrati non si concentra solo nelle grandi città, ma si distribuisce anche sul territorio dei piccoli e dei medi centri. Infatti, se nelle 12 città con oltre 250mila abitanti il tasso di crescita nel decennio della popolazione straniera è pari al 115,3% (un dato ben inferiore al valore medio del 233%), nei comuni con meno di 2000 abitanti e in quelli fino a 5000 abitanti tale variazione è rispettivamente pari al 240,5% e 284,9%. La variazione maggiore si registra nei comuni medi, quelli con popolazione compresa tra 10mila e 20mila abitanti, dove la percentuale è superiore al 320%. Il percorso migratorio sembra dunque prevedere una prima fase di permanenza in una grande città, cui segue un radicamento nei comuni di medie e di piccole dimensioni, dove probabilmente è più agevole, seppure sempre in termini relativi, riuscire a trovare soluzioni abitative e dove la disponibilità dei collegamenti permette di raggiungere i centri urbani maggiori dove si concentrano le occasioni di lavoro. Se, infatti, è nei comuni più grandi, quelli con oltre 250mila abitanti che si rileva la maggiore incidenza della popolazione straniera (dove vivono 9,4 immigrati regolari ogni 100 abitanti), è

altrettanto vero che è nei comuni più piccoli che si registrano crescite maggiori nel valore dell'indicatore.

Nelle 12 città con oltre 250mila abitanti l'incidenza degli stranieri nel periodo 2000-2009 è cresciuta del 111,9%, a fronte di percentuali superiori al 280% nei comuni la cui popolazione è compresa tra le 5mila e le 20mila unità. Questi pochi dati evidenziano la nuova e forte domanda di abitazione sociale proveniente da un gruppo sempre più numeroso di soggetti. La decisione di acquistare casa è un indice della volontà di stabilizzarsi nel paese di arrivo e dunque di integrarsi nel territorio italiano. L'acquisto dell'abitazione può, quindi, essere considerato come un importante indicatore di integrazione sociale ed economica, segnale di un positivo inserimento nel nuovo contesto locale. Se le sistemazioni precarie e di coabitazione con persone esterne al nucleo familiare sono maggiori nelle prime fasi dell'arrivo nel nostro Paese, la decisione di acquistare una casa viene privilegiata in un secondo momento, con l'aumentare del tempo di permanenza nel nostro paese, ma soprattutto, a seguito del processo di ricongiungimento familiare con la propria moglie e i propri figli o, comunque, quando si dà origine ad una propria famiglia.

A differenza degli italiani, però, gli stranieri si rivolgono prevalentemente al mercato della locazione piuttosto che a quello della compravendita. Nel 2009, il 58,7% degli stranieri vive in affitto, mentre il 23,1% possiede la casa in cui vive. In generale, le abitazioni delle famiglie con stranieri presentano maggiori problemi di sovraffollamento e di scarsa qualità dell'abitazione rispetto a quanto rilevato per le famiglie italiane. L'indicatore di grave deprivazione abitativa, calcolato come somma della famiglie che vivono in condizione di sovraffollamento e che, congiuntamente, lamentano almeno un altro grave problema relativo all'abitazione, segnala una marcata differenza tra le famiglie con stranieri (13,3%, che sale al 14,9% tra le famiglie di soli stranieri) e quelle italiane (4,7%).

In questo quadro, però, è bene evidenziare la forte tensione al miglioramento rilevato nell'ultimo decennio, o almeno negli anni precedenti la crisi economica. Tra il 2000 e il 2006, infatti, le compravendite di abitazioni da parte di immigrati sono quintuplicate e nel 2007, sebbene le compravendite complessive abbiano registrato un arretramento (passando da 845mila a 806mila), quelle portate a termine da stranieri hanno continuato ad aumentare, arrivando a rappresentare il 16,7% del mercato nazionale. Solo dal 2008, queste hanno iniziato a diminuire, passando da 135mila a 103mila (-23,7%) e nel 2009 sono addirittura crollate a 78mila, il 24,3% in meno rispetto all'anno precedente.

Questi numeri danno conto di un'emergenza abitativa per tutti quei soggetti stranieri che vivono in affitto o in condizioni di sovraffollamento, e che potrebbero tuttavia acquistare casa se, per esempio, le forme di accesso al sistema finanziario e ai mutui fossero meno rigide. Sono molti gli stranieri infatti che possono diventare proprietari di casa solo con mutui, di durata trentennale, a totale copertura del costo dell'abitazione.

L'occupazione in Italia

Un ulteriore elemento di vulnerabilità abitativa è legato alla crisi economica che ha colpito il nostro paese. Sono molte le persone e le famiglie che, a causa della cassa integrazione o della perdita del posto di lavoro, non sono più in grado di sostenere il pagamento del canone di affitto o della rata del mutuo.

I dati relativi all'occupazione evidenziano una situazione, soprattutto nelle regioni meridionali, particolarmente grave. Nel 2009 il tasso di occupazione nazionale della popolazione tra i 15 e i 64 anni è stato pari al 57,5%, in calo di 1,2 punti percentuali rispetto al 2008. Si tratta di valori ancora distanti dagli obiettivi fissati dal Consiglio di Lisbona, che prevedono il

raggiungimento, entro il 2010, di un tasso di occupazione totale pari al 70% (e al 60% per le donne).

Rispetto agli altri paesi europei, l'Italia si pone su valori piuttosto bassi, lontano dai valori dei Paesi Bassi, Danimarca, Svezia, Austria e Germania, ma anche al di sotto della media UE27. Valori inferiori di occupazione si rilevano solo in Ungheria e Malta, mentre relativamente all'occupazione femminile solo Malta presenta un tasso inferiore. La crisi economica ha sicuramente determinato un peggioramento dei tassi di occupazione, complessivi e femminili. In quest'ultimo caso, le conseguenze sono state piuttosto evidenti nelle regioni meridionali, dove il tasso di occupazione femminile è pari al 30,6% a fronte del 57,3% del Nord-est.

Oltre alle differenze di genere, ne emergono altre relativamente alla nazionalità, italiana e straniera: il tasso di occupazione degli italiani (56,9%) infatti è diminuito nel 2009 di oltre un punto percentuale, a fronte di una contrazione più che doppia di quello degli stranieri (passato dal 67,1% del 2008 al 64,5% del 2009). Per gli italiani, alla forte diminuzione del numero degli occupati si è accompagnato l'aumento dei disoccupati e degli inattivi; per gli stranieri, invece, l'aumento della disoccupazione e dell'inattività è avvenuto in presenza di un aumento dell'occupazione, soprattutto relativamente alle professioni non qualificate e in quelle operaie. Si conferma così il carattere duale del mercato del lavoro italiano: anche nella crisi, gli immigrati continuano a rispondere alla domanda di lavoro non soddisfatta dalla manodopera locale. I dati relativi al terzo trimestre 2010 evidenziano un ulteriore calo del tasso di occupazione, sia complessivo (56,7%) che femminile (45,8%).

Parallelamente, il tasso di inattività nazionale, ossia la percentuale di quanti hanno volontariamente smesso di cercare lavoro, nel 2009 è stata pari al 37,6%, in aumento di oltre mezzo punto rispetto all'anno precedente. Si

tratta di un dato particolarmente preoccupante, soprattutto in presenza di tassi di disoccupazione contenuti. Questo dato potrebbe infatti testimoniare fenomeni di abbandono della ricerca del lavoro, soprattutto da parte delle donne (il cui tasso di inattività è cresciuto al 48,9%), che decidono di dedicarsi alla cura di figli e familiari, ma anche dei giovani.

La crescita del numero degli inattivi nel 2009 è principalmente dovuta all'incremento di coloro che, di fronte alle crescenti difficoltà di trovare un impiego, rinunciano a cercarlo. Il fenomeno è diffuso in tutto il territorio nazionale, con valori particolarmente preoccupanti nel Mezzogiorno, dove, come detto, sono le donne a ritirarsi maggiormente dal mercato del lavoro. Tra il 2008 e il 2009, la quota di chi si sposta dalla disoccupazione all'inattività cresce sensibilmente (dal 35,3% al 38,4%). Inoltre, quanto maggiore è la durata della ricerca di un'occupazione, tanto maggiore è la probabilità di diventare inattivi.

Anche il ricorso alla cassa integrazione guadagni (Cig), che costituisce il principale ammortizzatore sociale a disposizione delle imprese per affrontare la riduzione degli ordinativi senza ricorrere ai licenziamenti, evidenzia una crescita senza precedenti, soprattutto a partire dal 2009 quando le ore sono complessivamente aumentate del 301% rispetto all'anno precedente (tabella 14 e grafico 6). E tale crescita è proseguita, seppur ad un ritmo meno intenso anche nel 2010, quando si è toccato il massimo storico di oltre 1.203 milioni di ore. Tale situazione è ancora più preoccupante se si considera che questi dati si sommano, in alcuni casi, a situazioni croniche di bassa occupazione, soprattutto in alcune aree del paese.

L'incidenza delle ore di Cig sulle ore lavorate totali è cresciuta a livelli di gran lunga superiori a quelli raggiunti nelle precedenti fasi cicliche negative, rendendo questo uno strumento fondamentale per attenuare, anche se solo parzialmente, l'impatto della crisi sull'occupazione e sul reddito delle famiglie.

Il forte ricorso alla Cig è confermato anche dall'indagine sulle forze di lavoro effettuato dall'Istat, grazie alla quale viene elaborata una stima del numero di occupati che dichiara di non aver lavorato o di aver lavorato meno ore del solito nella settimana di riferimento dell'intervista perché in cassa integrazione. Sulla base di questi dati emerge come, in media nel 2009, sono circa 300mila gli occupati che rientrano in questa categoria, con una larga prevalenza (poco meno di due terzi) di coloro che non hanno lavorato affatto (cosiddetta Cig a zero ore).

Nelle regioni settentrionali si è registrato un massiccio ricorso alla Cig, grazie al quale è stato possibile contenere, almeno in parte, il calo occupazionale; all'opposto, nelle regioni meridionali, dove il ricorso alla Cig è stato meno intenso, si sono rilevati un'alta percentuale di chiusure di imprese e di licenziamenti.

Nel complesso delle imprese industriali con almeno dieci dipendenti, la quota delle ore di Cig sulle ore totali è cresciuto da un valore medio di 1,7% nel triennio 2005-2007 fino al 9,5% nel terzo trimestre del 2009. Nelle attività dei servizi, la quota delle ore di Cig sul totale delle ore lavorate è stata pari a meno di un decimo di quella dell'industria, visto che pochi comparti terziari possono fare ricorso a questo ammortizzatore sociale. Per questo settore, l'aumento significativo dell'utilizzo della Cig è emerso solo all'inizio del 2009 e ha coinvolto inizialmente soprattutto le grandi imprese, per poi estendersi gradualmente alle altre.

La povertà relativa

La crisi economica ha sicuramente avuto un fortissimo impatto sulla questione abitativa, avendo fatto "scivolare" nell'area grigia persone e famiglie per le quali la casa non rappresentava, in passato, un problema.

Nel 2009, gli indicatori di povertà relativa ed assoluta si mantengono su livelli sostanzialmente in linea a quelli rilevati nel 2008. La povertà non è cresciuta nell'anno della crisi per due motivi fondamentali. Se da un lato, l'80% del calo dell'occupazione ha colpito i giovani, in particolare quelli che vivono nella famiglia di origine, dall'altro due ammortizzatori sociali hanno mitigato gli effetti della crisi sulle famiglie: la famiglia stessa, che ha protetto i giovani che avevano perso l'occupazione, e la cassa integrazione guadagni, che ha protetto i genitori dalla perdita del lavoro (essendo i genitori maggioritari tra i cassaintegrati). Si conferma rispetto al 2008, inoltre, la forte incidenza della povertà relativa per le famiglie numerose (24,9%, con punte del 37,1% nel sud Italia), e le particolari difficoltà delle famiglie con figli a carico (il 24,9% delle coppie con tre o più figli) e dei lavoratori dipendenti a bassa qualificazione.

In Italia nel 2009 le famiglie in condizione di povertà relativa sono state stimate in 2,657 milioni, il 10,8% dei nuclei familiari residenti: sono famiglie la cui spesa media mensile per 2 persone è inferiore a 983,01 euro(15), circa 17 euro in meno rispetto a quelle del 2008. Si tratta complessivamente di 7,810 milioni di italiani, il 13,1% della popolazione nazionale. Rispetto al 2008, il numero delle famiglie in condizione di povertà relativa è diminuita di 0,5 punti percentuali, stessa variazione registrata per il numero di individui relativamente poveri (passati da 8,078 milioni di persone del 2008 a 7,810 milioni nel 2009). Il fenomeno è maggiormente diffuso nel Mezzogiorno (22,7%), dove, seppur in presenza di un dato inferiore rispetto a quello rilevato l'anno precedente (era il 23,8%), l'incidenza della povertà relativa è più del doppio rispetto alla media nazionale e quasi 4 volte superiore rispetto a quella registrata al nord (4,9%, stabile rispetto al 2008) e al centro (5,9%, sceso dal 6,7%) (grafico 7). Così il 67,1% delle famiglie povere si concentra nel sud e nelle isole (dove tuttavia risiede solo il

32 % dei nuclei familiari italiani), mentre il restante 32,9% vive nelle regioni centro-settentrionali.

In tutte le regioni meridionali la povertà è più diffusa rispetto alle restanti aree del paese: se infatti risultano in questa condizione il 27,4% delle famiglie calabresi, il 25,1% di quelle lucane e campane e il 24,2% di quelle siciliane, in Emilia Romagna, Lombardia, Liguria e Veneto la percentuale di nuclei familiari che vivono una situazione di povertà relativa è inferiore al 5%. Inoltre, il fenomeno della povertà relativa continua ad essere associato alle famiglie numerose (con tre o più figli) o in cui vivono anziani. In particolare, nel caso di una coppia con tre figli l'incidenza sfiora il 25%, con punte del 36% nel Mezzogiorno. Situazioni particolarmente critiche si rilevano poi in presenza di figli minorenni: sono povere il 12% delle coppie con almeno un figlio minore e il 26% di quelle con tre figli con meno di 18 anni (anche in questo caso la situazione è significativamente più grave per i nuclei residenti nelle regioni meridionali, dove colpisce il 36,7% dei nuclei). In presenza di almeno un anziano, invece, l'incidenza è superiore alla media nazionale (12,4%), valore che cresce ulteriormente in presenza di 2 anziani (15,1%). Meno diffusa risulta invece la povertà tra le famiglie, la cui persona di riferimento ha meno di 65 anni, senza figli (5,8%) e i single (2,8%).

La povertà relativa, oltre alla tipologia familiare, è associata a:

- bassi livelli di istruzione: se la persona di riferimento non ha alcun titolo di studio o solo quello elementare l'incidenza è pari al 17,6% (il 31,9% nel Mezzogiorno a fronte di valori inferiori al 10% nel nord e nel centro), dato di quasi 4 volte superiore a quello rilevato tra le famiglie il cui capofamiglia ha almeno conseguito il diploma di media superiore (4,8% a livello nazionale);
- bassi profili professionali: l'incidenza tra le famiglie con a capo un operaio è quasi di tre volte superiore a quella con a capo un dirigente o un impiegato

(rispettivamente 14,9% e 5,2%), o comunque più che doppio rispetto a quella la cui persona di riferimento è un lavoratore autonomo (6,2%);

- all'esclusione dal mercato del lavoro. Oltre un quarto (26,7%) delle famiglie il cui capofamiglia è in cerca di occupazione è povero (nel Mezzogiorno oltre un terzo, il 38,7%), così come il 33,8% delle famiglie senza occupati e che al loro interno combinano la presenza di persone ritirate dal lavoro e persone in cerca di occupazione. Tra le famiglie con due o più componenti in cerca di occupazione l'incidenza (37,8%) è di quattro volte superiore a quella delle famiglie dove nessun componente è alla ricerca di lavoro (9%). Particolarmente grave appare infine la situazione delle famiglie in cui non vi sono né occupati né ritirati dal lavoro: in questo caso è il 42% delle famiglie a trovarsi in condizione di povertà relativa. Si tratta di anziani soli che non hanno esperienze lavorative precedenti, o persone escluse dal mercato del lavoro che vivono in coppia con figli e genitori soli. In generale, le famiglie con occupati mostrano incidenze di povertà più contenute. In questo caso, ed in assenza di ritirati dal lavoro, il valore dell'incidenza di povertà relativa mostra una flessione, a livello nazionale, rispetto al 2008, riportandosi sui livelli del 2007 (dal 9,7% del 2008 al 9,0% del 2009). Tuttavia, nelle famiglie in cui all'occupazione si associa la ricerca di lavoro (famiglie con occupati senza ritirati dal lavoro e almeno un componente in cerca di lavoro), l'incidenza raggiunge il 28,8%. La povertà è quindi legata molto alla difficoltà ad accedere al mercato del lavoro e la presenza di occupati o di ritirati dal lavoro non sempre garantisce alla famiglia risorse sufficienti a sostenere il peso economico di componenti a carico. I livelli più bassi di incidenza di povertà si osservano tra le famiglie i cui componenti sono occupati (3,6%) o dove la presenza di occupati si combina con quella di componenti ritirati dal lavoro (6,5%). Nel primo caso si tratta soprattutto di giovani occupati, single o in coppia; nel secondo di famiglie di monogenitori o di famiglie con membri

aggregati dove la pensione del/i genitore/i si combina con l'occupazione dei figli. Alla situazione appena delineata occorre aggiungere le famiglie "quasi povere", ossia quei nuclei familiari la cui spesa per consumi è superiore alla soglia di povertà fino ad un massimo del 10%. Si tratta di persone per le quali una variazione minima del reddito mensile può determinare una "caduta" all'interno della fascia dei relativamente poveri. Nel 2009 rientrano in tale classificazione il 3,7% delle famiglie residenti, valore che sale al 6,3% nel solo Mezzogiorno.

La povertà assoluta

La povertà assoluta, intesa come la capacità o meno dei soggetti interessati di accedere a beni ritenuti esse el comune di residenza) e alla composizione delle famiglia (in termini di età e numero dei componenti). Nel 2009, il numero delle famiglie che si trova in una situazione di povertà assoluta è pari a 1,162milioni (il 4,7% delle famiglie residenti), corrispondenti a 3,074milioni di persone (il 5,2% del totale nazionale), in linea con i valori rilevati nel 2008.

Nelle regioni meridionali, pur confermandosi i livelli di incidenza raggiunti nel 2008, si osserva, tuttavia, un aumento del valore dell'intensità, passata dal 17,3% al 18,8% (tabella 18): questo significa che il numero di famiglie assolutamente povere è pressoché lo stesso a quello stimato nel 2008, ma le loro condizioni medie sono peggiorate. La povertà assoluta sembra dunque aver colpito, in primo luogo e più direttamente, la parte più vulnerabile della popolazione, quella che già nel 2008 stava in condizione di povertà assoluta, che si trovava in una condizione particolarmente esposta per collocazione territoriale e lavorativa. E' aumentata l'incidenza per le famiglie "senza occupati né ritirati dal lavoro" (21,7%, una famiglia di questo tipo su cinque), perché prive della tutela degli ammortizzatori sociali, così come quella per le

famiglie operaie, per le quali il tasso di povertà è passato dal 5,9% al 6,9%, su cui si sono riversati in misura maggiore gli effetti della crisi produttiva. Sono peggiorate le condizioni dei giovani, sebbene con percentuali non significative, mentre sono migliorate, anche se di poco, quelle delle persone di età compresa tra i 45 e i 54 anni e degli ultra 65enni. Anche in questo caso, come già evidenziato precedentemente, hanno influito i due "ammortizzatori sociali" fondamentali: la famiglia, che ha protetto i giovani che avevano perso l'occupazione, e la cassa integrazione guadagni, che ha protetto i genitori dalla perdita del lavoro.



housebook

capitolo 3_social housing

_parte 1: social housing

3.1_La riscoperta della nozione di “abitare”

Le tematiche inerenti al social housing non possono essere disgiunte dalle riflessioni che gli studi urbani contemporanei conducono sulla più ampia “questione abitativa”, che da qualche anno sta avanzando nei vari paesi d'Europa e d'America. Molteplici strategie e progetti avviati dalle politiche urbane nelle diverse città del mondo sono improntati su tematiche residenziali. E al centro c'è la riscoperta della nozione di “abitare”, che comprende le complesse dinamiche del gioco sociale, l'esperienza dell'incontrare, del riconoscersi, dell'appartenere al luogo, ma anche quella di “sperimentare l'inaspettato”.

Negli anni '80 e '90 sembrava fosse terminata l'emergenza abitativa che sollecitò in Europa e in Nord America le grandi riflessioni dell'architettura e dell'urbanistica moderne tra le due guerre e le politiche territoriali del dopoguerra. Dal 2000 il tema del housing è, invece, tornato in modo preponderante nelle politiche economiche e sociali condotte dai Governi centrali e dalle amministrazioni locali. E sta alla base di progetti e riflessioni di architetti e urbanisti, così come dimostra essere tra gli obiettivi privilegiati di investimento per developer e operatori del real estate.

Pare in declino la fase di euforia generalizzata, quando le città, realizzando prevalentemente edifici spettacolari, distretti di divertimento e intrattenimento, centri finanziati e di scambio per il mercato mondiale, competevano all'interno di un network internazionale delle attrazioni, rivolgendosi prevalentemente a turisti, viaggiatori e city user.

Oltretutto, non sembra più sostenere gli entusiasmi collettivi la visione metropolitana globalizzata, seconda la quale i luoghi – non luoghi dell'abitare contemporaneo parevano ormai essere solo gli aeroporti, i poli intermodali, i grandi attrattori fieristici e convegnistici o i distretti dello scambio economico

globale. La metropoli è certamente l'ambito degli scambi e dei flussi planetari, ma anche l'insieme dei luoghi dove stare, dove dimorare, dove permanere. Per questo il tema dell'abitare, nel senso ampio e complesso del termine, sta tornando al centro delle riflessioni e delle pratiche di trasformazione urbana e si rivela essere nodo concettuale del più generale dibattito sulla "questione urbana".

Social housing tra sprawl e compactness

Cruciale appare il dibattito circa i modelli di città e i principi di insediamento da adottare nelle nuove parti urbane improntate sulla tematica residenziale e abitativa, anche in relazione a più ampie questioni di carattere economico e sociale, di sostenibilità ambientale, di qualità complessiva della vivibilità dei luoghi dell'abitare contemporaneo, di relazione e integrazione con gli specifici contesti culturali e urbani esistenti.

La dicotomia tra la "città dispersa" e la "città compatta", sprawl versus compactness, lungi dall'essere solo una diatriba accademica tra architetti, urbanisti e sociologi, investe problematiche più generali, che richiedono prese di posizione nel più ampio sistema decisionale e di governo riguardo le strategie economiche e di welfare state: le scelte inerenti le infrastrutture, le politiche del trasporto pubblico, quelle di salvaguardia dell'ambiente e di uso del suolo, di controllo dei consumi energetici o di difesa delle risorse non rinnovabili.

Interessante in questo caso confrontare come vi sia una forte disparità tra le diverse nazioni in ordine alle scelte tra il modello di città dispersa o di città compatta, in riferimento per esempio a uno dei parametri maggiormente "misurabili" che è la densità abitativa.

Nelle città europee, c'è un'oscillazione della densità abitativa che varia tra le 25 e 100 unità residenziali per ettaro, considerando che in un ettaro si

collocano circa 10 case unifamiliari con giardino. A Los Angeles, la media è di 15 case per ettaro, nelle new town britanniche e dei paesi del Nord Europa degli anni '70 la densità non è superiore a 25 unità per ettaro. La densità media di Londra è di 42 unità residenziali per ettaro, mentre nei centri storici dell'Europa continentale la media è di circa 90 unità per ettaro. Gli sviluppi immobiliari degli anni '70 a Singapore hanno raggiunto densità di 250 unità residenziali per ettaro. Densità anche superiori, fino a 400 unità per ettaro, sono attualmente utilizzate in alcuni sviluppi immobiliari di Pechino, Tokyo, Seul. Ma tentativi in questo senso si stanno facendo anche nei Paesi Bassi nelle zone di recupero dei *waterfront* o in alcune aree circoscritte, particolarmente reattive e ricche di infrastrutture per il trasporto pubblico, di Parigi, Londra, New York.

Molteplici ricerche hanno dimostrato che un servizio di bus extraurbano è sostenibile, in termini di costi/benefici, per una densità non superiore alle 25 unità per ettaro, un servizio tramviario è invece, congruo per una densità di 60 unità per ettaro, in alcune parti urbane, particolarmente infrastrutturale, che fungono da interscambio modale di sistemi di mobilità collettiva e privata a scala urbana ed extraurbana, sarebbe invece auspicabile ipotizzare poli di centralità ad alta densità insediativa, fruendo anche dei vantaggi di un'accessibilità privilegiata (consentita dal trasporto collettivo e dalla compresenza sinergica di usi che contribuirebbe a ridurre gli spostamenti).

Il ricorso all'alta densità e alla città compatta non è perciò da intendere come nostalgico e ideologico ritorno alla "città come opera d'arte", e neppure unicamente come apertura di occasioni alle forze economiche e d'investimento immobiliare, quanto come condizione di sostenibilità dello sviluppo. Ma la città compatta è anche ambito critico e operativo che richiede continuamente di sperimentare le valenze del progetto architettonico e urbano

contemporanei, di aggiornare tipi abitativi, di ibridare forme insediative, di costruire di volta in volta modelli di convivenza sociale.

La città compatta, intesa come città ad alta densità sia fisica, sia sociale che relazionale, crogiolo sinergico di più usi, più funzioni, più rituali, sembrerebbe l'ambito privilegiato in cui applicare le scelte delle politiche abitative legate ai temi di social housing. Il modello della città compatta permette di ridurre gli spostamenti casa-lavoro e casa-attività ludiche ricreative, diminuendo i costi sociali riconducibili al trasporto privato e pubblico; consente di ottimizzare l'incidenza dei costi del suolo e degli investimenti nelle urbanizzazioni; crea le premesse di sinergia tra la città esistente e le parti urbane di nuova formazione; facilita i processi di integrazione sociale nel mescolamento di molteplici forme abitative e di scambio relazionale.

Oltretutto, ricorrere al modello della città compatta porta a incentivare processi di riqualificazione del patrimonio esistente, anche sollecitando fenomeni di sostituzione edilizia nella città consolidata. Consente di innescare processi di recupero di frangia marginalizzate, secondo principi di densificazione morfologica della città esistente. Permette di avviare politiche di riqualificazione complessiva o di trasformazione radicale di intere parti di città degradate, sollecitando a sperimentare l'ibridazione tra diverse modalità abitative o spingere al rinnovamento dei modelli residenziali in vista delle mutate condizioni sociali, economiche e lavorative.

3.2_Il social housing: definizione e dati statistici

Quale significato attribuire al termine "*social housing*"? la risposta non è immediata. I Paesi membri dell'Unione Europea si caratterizzano per l'eterogeneità delle situazioni abitative nazionali e delle politiche adottate. Il concetto di social housing tende quindi a variare da un paese all'altro. La mancanza di una definizione comune a livello europeo può rendere difficile un'analisi comparativa.

Il CECODHAS – Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa – 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*". Tale definizione, sulla quale vi è ormai consenso, si fonda su quelle peculiarità del social housing che sono comuni ai diversi Paesi:

- Il ruolo specifico che gli è attribuito, e che può essere generalmente espresso come quello di soddisfare i bisogni abitativi delle famiglie in termini di accesso e permanenza in abitazioni dignitose e a prezzi accessibili;
- L'obiettivo di aumentare tale offerta di alloggi a prezzi accessibili attraverso la costruzione, la gestione, l'acquisto e l'affitto di alloggi sociali;
- La definizione di criteri di assegnazione e di target groups, sia in termini socio-economici sia relativamente ad altri tipi di vulnerabilità.

È importante notare che il concetto di social housing, per quanto spesso identificato con gli alloggi sociali dati in affitto, comprende anche quelle abitazioni in vendita a prezzi accessibili per la proprietà, privata o cooperativa, delle famiglie.

Nel complesso, le diversità tra i settori di social housing tra i settori di social housing dei Paesi membri si realizzano invece in termini di:

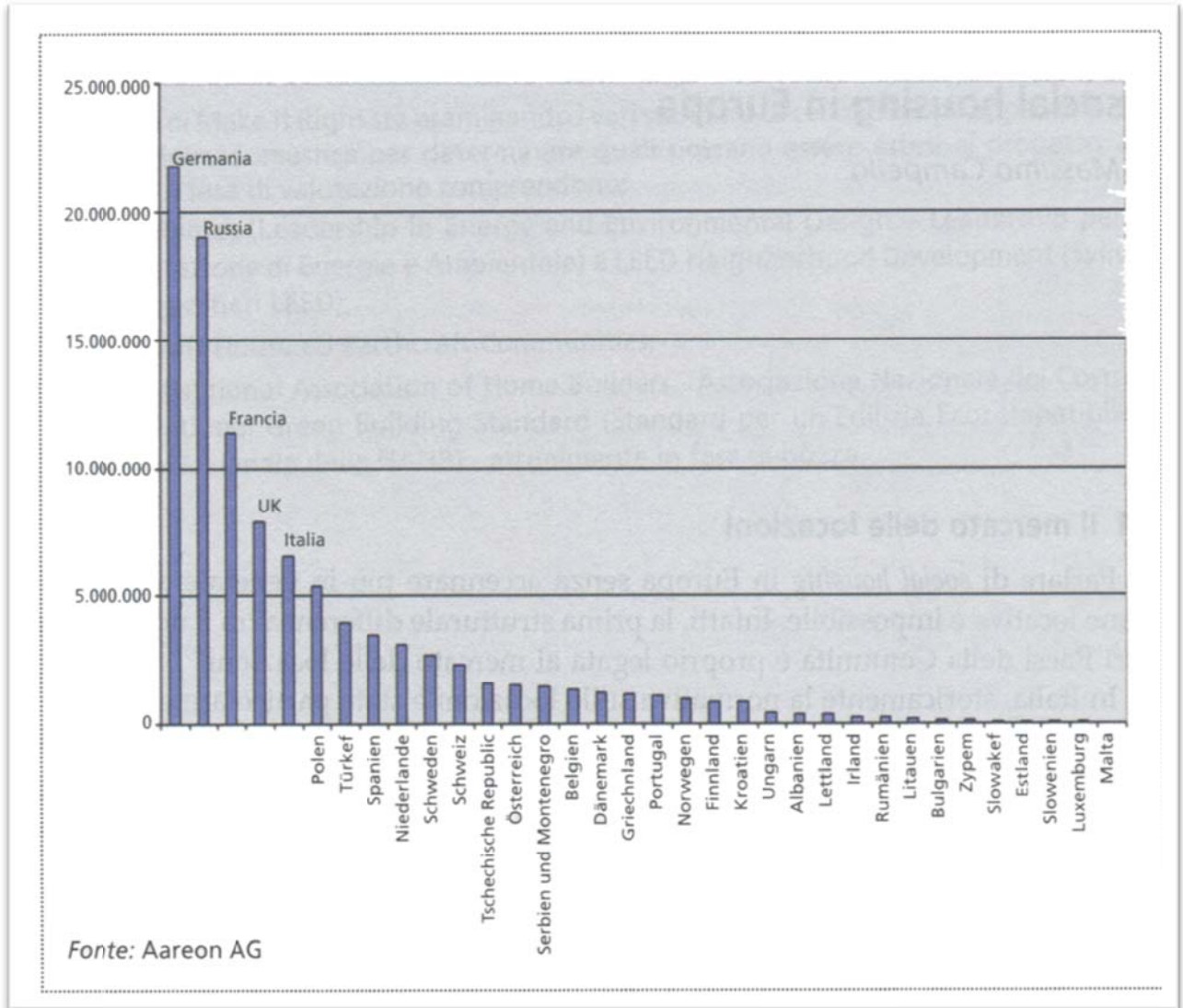
- Dimensione del settore, misurata come percentuale stock di alloggi sociali dati in affitto sul totale dello stock abitativo;
- Forme legali ed organizzative, su cui corrispondono diversi operatori (associazioni e fondazioni senza scopo di lucro, organizzazioni cooperative e investitori privati);
- Forme di diritto di occupazione (affitto, proprietà, forme di occupazione cooperative, proprietà condivisa);
- Contesto delle politiche abitative, a livello nazionale, regionale o locale, nel quale gli attori operano e che determina la disponibilità di alloggi sociali.

Il CECODHAS (2008) ha suggerito una classificazione per identificare i diversi approcci dei Paesi europei in termini di politiche abitative. Tale classificazione segue due assi di analisi: la dimensione del settore social housing da un lato, i criteri di allocazione dall'altro.

Sulla base dei criteri di allocazione sono individuabili due modelli principali:

- Il modello universalistico considera il bene abitativo, di qualità dignitosa e prezzi accessibili, come una responsabilità pubblica nei confronti dell'intera popolazione. A fornirlo sono società municipali (Svezia e Danimarca) o organizzazioni senza scopo di lucro (Paesi Bassi, Danimarca). L'assegnazione avviene attraverso liste d'attesa con o senza criteri di priorità, mentre gli enti locali riservano un certo numero di alloggi vacanti per quei nuclei familiari che presentano un urgente bisogno abitativo. In tale approccio gli affitti sono determinati in base ai costi, e per le famiglie più disagiate esistono garanzie d'affitto e indennità abitative;

si



- Il modello "targeted" si basa invece sull'assunzione che gli obiettivi delle

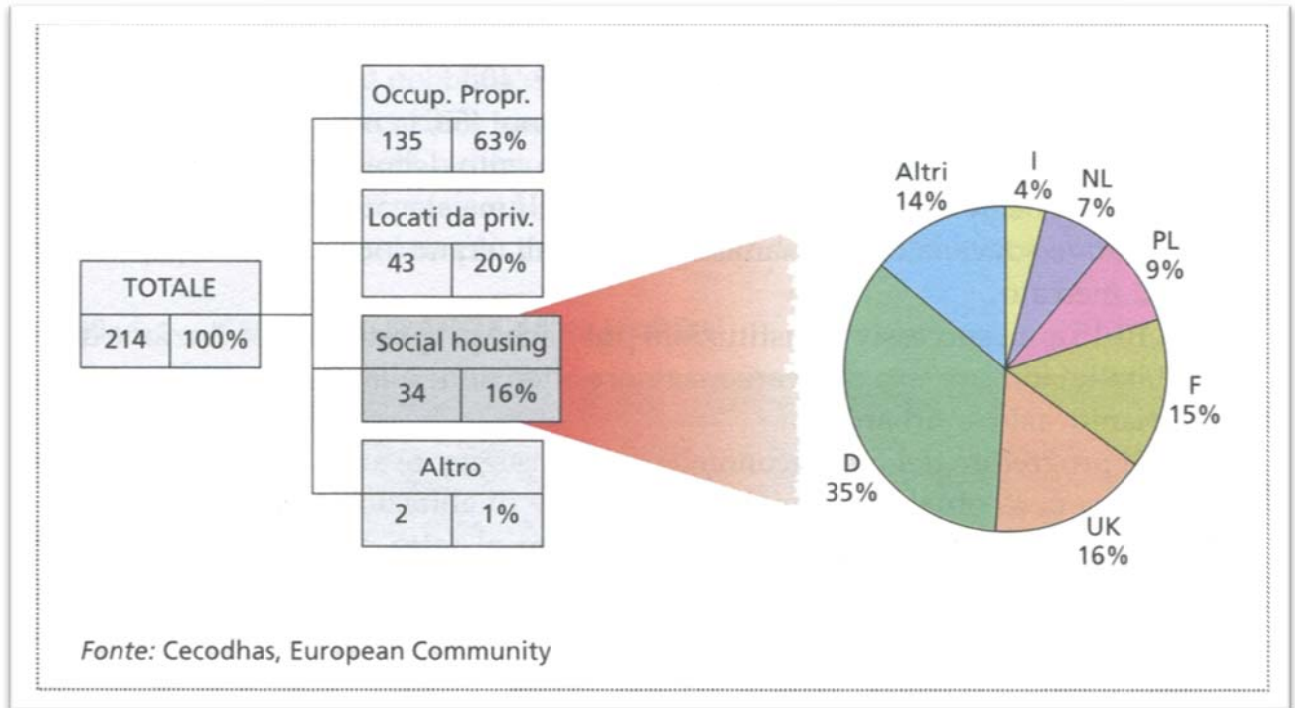
politiche abitative siano realizzati in misura prevalente del mercato, e riconosce come beneficiarie del social housing solo quelle famiglie per le quali il mercato non è in grado di provvedere un'abitazione dignitosa a prezzi accessibili. All'interno di questo approccio esistono alcune diversità sintetizzate con due sottogruppi: "*Generalista*" e "*Residuale*".

L'approccio Generalista assegna gli alloggi ai nuclei familiari che ricadono al di sotto di una certa soglia di reddito e segue la tradizione di social housing propria dell'Europa Occidentale, che si rivolgeva ai lavoratori e ai percettori di redditi medi. In quest'approccio gli affitti sociali hanno un livello massimo fisso, e le famiglie beneficiano di indennità abitative che sulla base del reddito coprono parte dell'affitto

L'approccio Residuale si concentra invece su una categoria più ristretta di beneficiari, tipicamente i nuclei familiari più disagiati, disabili, disoccupati, anziani, genitori soli. Generalmente a tale approccio corrisponde l'assegnazione diretta di una sistemazione da parte delle autorità locali in base al bisogno. Gli affitti sociali sono determinati in base ai costi o al reddito. Se da un lato i Paesi che ricadono nella categoria universalistica tendono ad avere una minore percentuale di stock in proprietà rispetto ai Paesi che hanno un approccio targeted, dall'altro gli Stati di tipo Generalista presentano un settore privato degli affitti piuttosto ristretto mentre quelli di tipo Residuale presentano un settore privato degli affitti di dimensioni maggiori rispetto a quello sociale. Fanno eccezione i nuovi Paesi dell'est europeo, che a seguito della privatizzazione di massa degli anni '90 hanno raggiunto percentuali altissime di case in proprietà a discapito dei settori dell'affitto, privato e sociale.

Il Paese che presenta il più grande settore di affitto sociale sono i Paesi Bassi, con un percentuale pari al 35%. I Paesi dell'Europa settentrionale e

rità)



occidentale tendono ad avere un settore sociale di dimensioni maggiori rispetto ai Paesi mediterranei. Nei Paesi in transizione dell'Est europeo, quello che era un vastissimo settore abitativo pubblico si è sostanzialmente dissolto con la caduta dei regimi comunisti e la privatizzazione di massa che ne è seguita. Repubblica Ceca e Polonia presentano delle eccezioni. A sua volta, la percentuale di abitazioni in affitto sociale sul totale delle nuove costruzioni varia ampiamente da un Paese all'altro. Sulla base dei dati

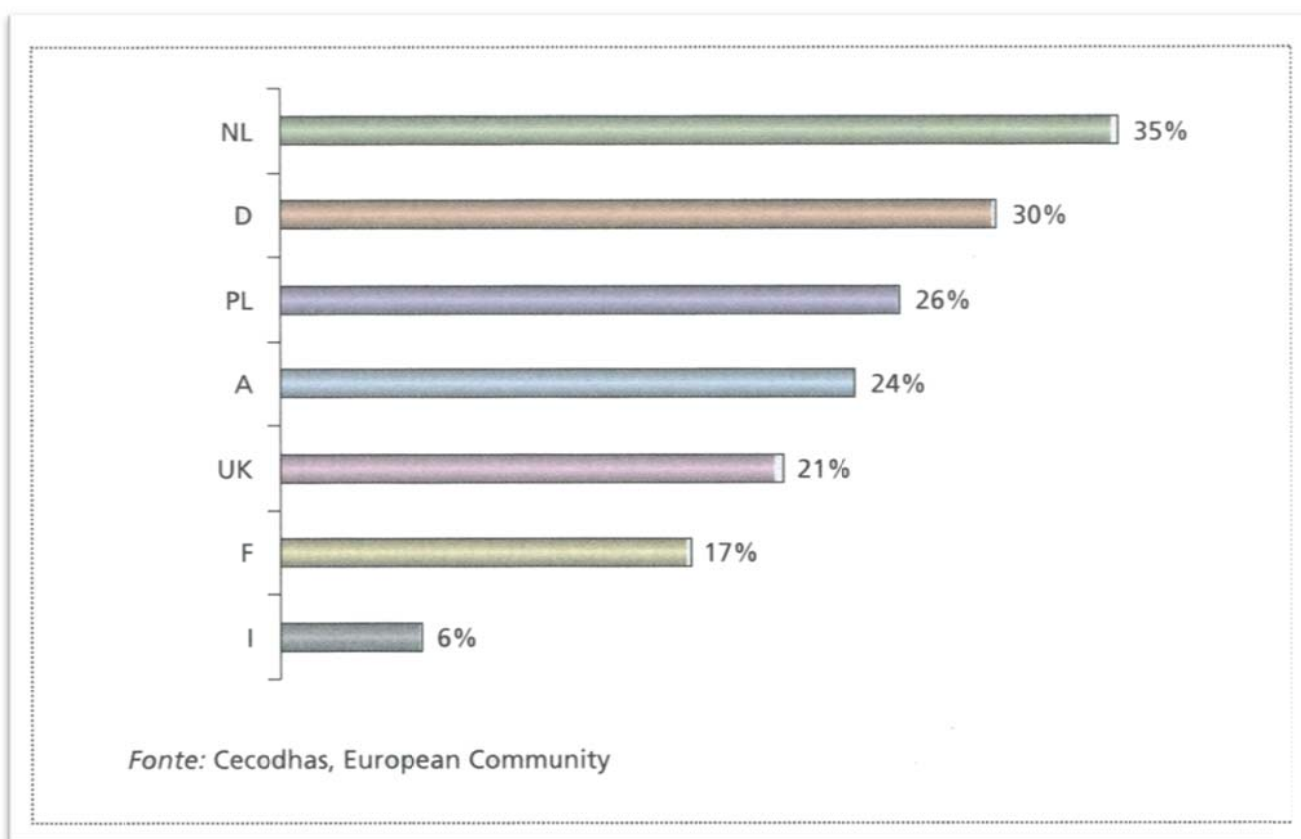
disponibili del 2008, tali percentuali vanno dal 30% dell'Austria e dal 20,7% della Danimarca, al 6% del Belgio e addirittura allo 0,02% della Lettonia. Nei Paesi in transizione la drastica riduzione del sostegno pubblico per le nuove costruzioni ha determinato la caduta dell'output abitativo. Per quanto negli ultimi anni le risorse pubbliche siano state sostituite da investimenti privati, essi tendono a concentrarsi sulla costruzione di abitazioni private per nuclei familiari già benestanti. La costruzione di alloggi sociali a prezzi accessibili è quindi molto bassa e limitata, in primo luogo per il fatto che il finanziamento pubblico per questo scopo è scarso.

Infine, anche gli affitti medi si diversificano tra loro, riflettendo le condizioni economiche dei diversi Paesi. Gli affitti regolati sono pari in media al 5% del valore di mercato in Lituania, 16% in Irlanda, 26% in Italia, 71% in Francia, fino al 94% in Svezia.

Il peso delle spese abitative sul bilancio familiare va dai valori più bassi di Malta e Cipro (rispettivamente 8,7% e 12,9%) al più alto in Svezia (28,2%). Nella maggior parte dei Paesi tale incidenza si attesta tra il 20% e il 25%.

In base ai dati Eurostat, la percentuale di persone a rischio di povertà nell'Europa dei 15 risultava nel 2000 pari al 23% se stimata prima dei trasferimenti sociali, e invece pari al 15% a seguito di tali trasferimenti. Nello stesso anno, si stima che la percentuale di nuclei familiari con difficoltà economiche dovute ai costi abitativi sia stata pari al 34,8%, e che per il 18,6% delle famiglie tali difficoltà economiche siano state gravi. La percentuale più alta di queste ultime è presentata dall'Italia (44%) mentre la più bassa si attesta sul 3% dei Paesi Bassi. Distinguendo per diritto di occupazione, in tutti i Paesi europei i nuclei familiari a basso reddito tendono a concentrarsi nel settore dell'affitto

rale)



Obiettivi e ruolo del social housing

Lo scopo fondamentale di ogni politica abitativa è quello di garantire a tutta la popolazione un alloggio adeguato per qualità, dimensioni e costi. Ma non solo, perché le politiche abitative si pongono ulteriori obiettivi qualitativi, definiti secondo un ordine di priorità che può variare di Paese in Paese. Ad esempio possono proporsi di combattere l'esclusione sociale, di sostenere il mix sociale, di contribuire all'equilibrio del mercato abitativo, di promuovere il risparmio energetico, o di offrire sufficienti garanzie agli affittuari contro lo sfratto. Il successo di tali politiche dipende dalla combinazione di strumenti diversi.

Il social housing è uno di questi strumenti. La funzione specificata affidata al social housing nei diversi Paesi europei può essere definita come quella di soddisfare i bisogni abitativi della popolazione in termini di accesso e permanenza in abitazioni adeguate e a prezzi accessibili. In particolare, il social housing si rivolge a quei nuclei familiari i cui bisogni abitativi non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato, perché al di sotto di certe soglie di reddito o in condizioni di vulnerabilità.

Il ruolo del social housing non si limita però a riguardare la carenza quantitativa di alloggi e il problema dell'onerosità. Particolare attenzione deve porre anche alla qualità degli alloggi e dell'ambiente circostante, nell'ottica di evoluzione delle esigenze della popolazione. Per questo una priorità è quella di restaurare e rinnovare in base a standard più attuali lo stock esistente, così come quella di migliorare l'efficienza energetica degli edifici. Alcuni sviluppi recenti, il decentramento delle politiche per la casa, la privatizzazione degli alloggi di proprietà pubblica e i tagli ai finanziamenti pubblici, hanno interessato particolarmente il social housing, contribuendo ad estendere il campo delle sue responsabilità o a rivalutarne le priorità. In questi Paesi

membri dove le politiche di vendita degli alloggi sono state implementate in larga scala, ad esempio, il settore del social housing è diventato sempre più residuale e stigmatizzato. Si è quindi affermata per esso anche la priorità di incrementare il mix sociale e promuovere la coesione sociale. A tali politiche viene inoltre assegnata la responsabilità di contribuire allo sviluppo di comunità sostenibili locali, attraverso un approccio integrato con partner locali quali imprese, scuole, polizia, rappresentative locali e fornitori di servizi. L'obiettivo è quello di rendere tali aree luoghi in cui sia piacevole risiedere, che conoscano uno sviluppo economico locale e soddisfino i bisogni emergenti dei nuovi nuclei familiari.

I criteri di ammissione e i gruppi sociale interessati

Il gruppi "target" del social housing variano da Paese a Paese. Sono infatti le normative nazionali (Francia) o regionali (Germania) a stabilire i criteri per l'accesso al social housing in ciascun Paese europeo. Nei Paesi in cui è lo Stato centrale a stabilire i criteri per l'accesso, in genere le amministrazioni locali o i proprietari locatori determinano che risponde a tali criteri procedono all'assegnazione degli alloggi.

Si è già detto che i Paesi scandinavi come Svezia e Danimarca hanno un approccio universalistico, che si rivolge all'intera popolazione. In questi Paesi, dove l'assegnazione degli alloggi viene determinata dai proprietari ai locatori, un sistema di quote riserva una percentuale degli alloggi vacanti agli enti locali per la loro assegnazione a fini sociali.

In altri Paesi, in particolare in quelli che presentano un approccio "generalista", sono invece definiti dei livelli massimi di reddito in cui devono rientrare i nuclei familiari che intendono accedere al social housing; il limite formale può però rivelarsi abbastanza alto da comprendere buona parte della popolazione come ad esempio accade in Francia.

In Grecia, dove non esiste un settore sociale degli affitti, l'unica organizzazione che fornisce social housing, OEK, è finanziata con i contributi di lavoratori dipendenti e datori di lavoro, secondo uno schema che può ricordare le esperienze sociali di Ina-casa e Gescal. Tali lavoratori che contribuiscono finanziariamente diventano poi i beneficiari degli alloggi costruiti.

Una volta definiti i criteri per l'accesso, e applicate le scale di equivalenza previste per la comparazione di nuclei familiari dalle caratteristiche diverse, l'effettiva assegnazione degli alloggi avviene generalmente sulla base di liste d'attesa e criteri di priorità, che possono

essere cronologici o socio-economici. La legislazione inglese, ad esempio, prevede che i beneficiari del social housing siano i nuclei familiari in maggiore bisogno abitativo. Gli enti locali devono pubblicare uno schema per l'assegnazione degli alloggi sociali, nel quali indicano le procedure e le priorità che saranno applicate. In tale schema sono quindi definite le categorie "ragionevolmente preferibili" per l'assegnazione e le categorie dai "bisogni prioritari". Rientrano in queste ultime quelle persone che sono vulnerabili, per età o background, e per le quali una situazione di "senza casa" può rivelarsi particolarmente rischiosa: nuclei familiari con figli a carico, donne incinte, chi è vulnerabile a causa di disabilità mentali o fisiche, o per l'età, chi lo è a seguito di periodi in servizio alle forze armate, in cura, o in stato detentivo, e chi per aver abbandonato la propria casa per violenze.

Un sistema innovativo per l'assegnazione degli alloggi è stato invece introdotto per la prima volta dalla città di Delft, nei Paesi Bassi, ed è ora applicato anche in Inghilterra. Esso vuole essere un sistema basato sulle preferenze degli utenti, oltre che su criteri di bisogno: le *Housing Associations* pubblicano su giornali o siti internet specializzati una lista dei propri alloggi vacanti, e i candidati per il social housing, o locatari di social housing che desiderano trasferirsi, possono presentare domanda per l'alloggio, tra quelli che più si addice alle loro esigenze. L'effettiva assegnazione avviene poi sulla base di criteri di priorità, di età, di tempo, quello passato in lista di attesa o la durata dell'occupazione del precedente alloggio per chi vuole trasferirsi

I soggetti coinvolti nell'offerta

Se da un lato il contesto istituzionale di ciascun Paese è unico, dall'altro è possibile distinguere alcuni elementi comuni all'interno dell'area europea per ciò che riguarda la ripartizione delle responsabilità di social housing. Il social housing nacque nel ventesimo secolo come risposta ai bisogni abitativi emersi con l'industrializzazione e l'urbanizzazione. Inizialmente si sviluppò come un'iniziativa privata, per poi rientrare più attivamente nell'ambito delle politiche pubbliche dopo la seconda Guerra Mondiale. Attualmente in molti Paesi europei si sta assistendo ad un ritorno verso il coinvolgimento di attori privati.

Gli operatori attivi nel settore del social housing sono responsabili di diverse attività, necessarie per l'erogazione finale del servizio: la scelta del promotore incaricato della costruzione di alloggi sociali, la costruzione materiale, il finanziamento, la proprietà legale delle strutture di social housing, la loro gestione e la pianificazione di una strategia.

Oggi in Europa il concetto di social housing tende a comprendere oltre allo stock abitativo pubblico, posseduto e gestito dall'amministrazione pubblica nazionale o locale, una serie di associazioni, fondazioni, volontarie e senza scopo di lucro, di società pubbliche o private, organizzazioni cooperative e anche investitori privati che forniscono abitazioni per il sociale.

Negli ultimi anni si è assistito in Europa ad un progressivo decentramento delle competenze e responsabilità in campo abitativo, dallo Stato centrale alle amministrazioni regionali e locali. Il ruolo di queste ultime è determinato nello specifico dalle situazioni legali e costituzionali esistenti nei diversi Paesi. Lo Stato centrale resta comunque il responsabile della strategia abitativa nazionale, che viene poi implementata dai Länder (Austria e Germania), dagli enti locali (Francia e Paesi Bassi), dalle regioni (Italia). Il

Belgio è l'unico Paese europeo dove il decentramento è pienamente realizzato con una completa autonomia di ciascuna regione (Bruxelles, Fiandre, Vallonia) per quanto riguarda le politiche per la casa.

Il settore privato risulta sempre più coinvolto nel social housing, in particolare nelle attività di costruzione e finanziamento. In Germania il settore privato si occupa anche dello sviluppo, della proprietà e della gestione, rivestendo un ruolo equivalente a quello che le *habitations à loyers modérés* hanno in Francia.

Le organizzazioni volontarie senza scopo di lucro, che hanno l'obiettivo di migliorare il benessere sociale piuttosto che quello di massimizzare e distribuire profitti, sono riconosciute come un valido strumento per la fornitura di social housing in sostituzione a quella statale. Il ruolo di questo settore quale costruttore, proprietario e gestore delle strutture di social housing è diffuso soprattutto nell'Europa occidentale, nel Regno Unito e nei Paesi scandinavi. Un vantaggio di queste organizzazioni consiste nel fatto che spesso sono costituite da comunità locali in risposta a specifici bisogni abitativi locali.

Le cooperative hanno un ruolo importante nell'offerta di alloggi, per l'affitto e/o l'acquisto, a prezzi accessibili o per particolari esigenze. Il modello cooperativo può essere interessante laddove i residenti di una comunità o di una struttura di social housing desiderano acquisire la proprietà delle proprie abitazioni su una base collettiva. Il contesto storico politico di ciascun Paese contribuisce alla diffusione di questo modello, che si è particolarmente affermato nei Paesi in transizione dell'Est europeo quali la Polonia e la Repubblica Ceca. Anche in Svezia vi sono due principali organizzazioni cooperative nazionali (HSB e Riksbyggen) che si occupano di produrre alloggi per la proprietà cooperativa.

Infine il ruolo dei nuclei familiari è principalmente quello di affittuari o proprietari di social housing. Gli affittuari sono essenzialmente consumatori di social housing, mentre attraverso le cooperative alcuni nuclei rivestono un ruolo anche nella proprietà e nella gestione. Altri nuclei sono invece diventati proprietari con il processo di privatizzazione dello stock pubblico di social housing. Nei Paesi dell'Est europeo tale privatizzazione ha però comportato il trasferimento delle responsabilità di finanziamento e gestione a famiglie che spesso non possiedono le risorse necessarie per la manutenzione della propria abitazione e per contribuire a quella degli edifici condominiali. Nel Regno Unito, è diffusa anche la proprietà condivisa del social housing, che comporta che siano condivise le attività di proprietà e gestione. Secondo questo schema le famiglie acquistano una quota del valore dell'abitazione da una housing association (Inghilterra) o da una local authority (Irlanda) e in seguito pagano un affitto scontato su quella porzione del valore dell'abitazione trattenuto all'housing association o local authority.

Nel complesso, in termini di fornitura di social housing, la più importante distinzione può essere tracciata tra i Paesi (Regno Unito, Paesi Bassi e Irlanda) nei quali i proprietari e gestori dello stock restano formalmente nel settore sociale ma utilizzano finanziamenti privati, e quei Paesi (Germania e Austria) dove operatori privati sono ampiamente coinvolti nello sviluppo e nella proprietà.

3.3_Il finanziamento del social housing

Il finanziamento del social housing si presta a molteplici soluzioni che vedono ai propri estremi l'impegno pubblico e quello privato. I Paesi Bassi forniscono l'esempio di un settore di social housing reso finanziariamente indipendente dal governo centrale: a partire dal 1995, quando con l'approvazione del cosiddetto "*brutering*" il governo annullò i prestiti pendenti e cancellò i sussidi, gli investimenti delle housing association sono finanziati da prestiti ottenuti sul mercato dei capitali. L'eliminazione dei sussidi alle housing associations è stata possibile perché nei Paesi Bassi il settore degli alloggi sociali dati in affitto è particolarmente ampio e le housing associations presentano una solida struttura finanziaria, che consente loro di ottenere prestiti a tassi di interesse inferiori di circa un 1% rispetto ad altri istituti quali gli ospedali, che a loro volta richiedono credito ai mercati finanziari.

Fino agli anni '80, nei Paesi Bassi come negli altri Paesi dell'Europa occidentale, il finanziamento dei nuovi investimenti nel settore del social housing (riguardanti nuove costruzioni ma anche l'acquisto di proprietà già esistenti) avveniva invece per la maggior parte attraverso crediti statali, o più generalmente "off markets". Il settore degli alloggi sociali per l'affitto richiede infatti prestiti a lungo termine, spesso con un alto rapporto loan-to-value, e sono il finanziamento pubblico poteva garantire bassi tassi di interesse sul prestito. È stato con lo sviluppo del settore finanziario avvenuto negli ultimi decenni che si sono infine ampiamente affermati i prestiti resi disponibili sul mercato dei capitali. In Francia tuttavia, la maggior parte del credito per il finanziamento del settore social housing è ancora "off-markets".

Un importante contributo al finanziamento degli investimenti viene anche dalla mobilitazione dei risparmi, istituzionali e privati. Per quanto riguarda i primi, gli attori più importanti sono rappresentati dai fondi pensione

e dalle compagnie di assicurazione. Quanto alla mobilitazione dei secondi per il social housing, il sistema francese della Caisse des depots ne fornisce un esempio: i depositi a breve termine vengono utilizzati, coperti da garanzie pubbliche, per il finanziamento di prestiti a lungo termine. Per quanto ben funzionante, il modello francese non può però essere raccomandato.

Un altro strumento per generare risorse a basso costo è rappresentato dai "revolving funds" (Francia e Austria). Questi fondi ricevono sussidi che successivamente sono convertiti in prestiti a lungo termine e a basso tasso di interesse per il social housing. Il rimborso del prestito va ad aumentare le risorse del fondo, cosicché i sussidi possono essere ridotti ed eventualmente soppressi.

Infine il ruolo dei sussidi. Dal lato dell'offerta, intervengono i cosiddetti "object subsidies", il cui scopo è quello di ridurre i costi per la costruzione e i costi operativi. Essi possono essere distribuiti in forma monetaria oppure in kind. Tuttavia, una tendenza di lungo periodo nei Paesi dell'Unione Europea vede uno spostamento dai sussidi "all'oggetto" ai sussidi "al soggetto", o housing allowances, che hanno il vantaggio di essere "better targeted", perché legati più o meno direttamente, al reddito e ad altre caratteristiche del nucleo familiare, e i più flessibili, poiché possono diminuire o aumentare quando si modificano i redditi o le dimensioni del nucleo. Al tempo stesso però presentano anche alcuni svantaggi, potendo determinare effetti inflazionistici e di poverty trap. Esiste un'ampia varietà di schemi di housing allowance. Così, ad esempio, in Francia vi è un'altra percentuale di beneficiari, mentre nel Regno Unito, dove i minori sono i beneficiari, si ha il più alto ammontare di indennità media per abitante.

In Francia l'Aide Personnalisée au Logement è rivolto agli affittuari che rientrano nei programmi convenzionati, caratterizzati cioè da un accordo Stato-locatore, ma anche dai proprietari. Il contributo è stabilito tenendo conto

delle risorse familiari, della zona geografica, dei soggetti a carico e dell'entità di affitto o mutuo. Anche la normativa tedesca prevede uno strumento per la parziale copertura delle spese abitative di affittuari e proprietari.

Nel Regno Unito invece l'Housing Benefit rivolto ai soli affittuari. Il suo ammontare dipende dalle caratteristiche del nucleo familiare e dal tipo di proprietà occupata. Nel 2003 un sistema alternativo di Local Housing Allowance è stato introdotto in via sperimentale in alcuni comuni: in questo caso il beneficio è pari ad indennità fisse, calcolate sulla base degli affitti privati per alloggi di diverse dimensioni in ciascuna zona. Nella maggioranza dei casi, sono i richiedenti stessi, e non il proprietario dell'alloggio, a ricevere tale importo. L'obiettivo della riforma è stato da un lato quello di semplificare il sistema e dall'altro creare una situazione per la quali i richiedenti hanno maggiori responsabilità per il pagamento delle proprie spese abitative e al tempo stesso possono avere un guadagno se trovano una sistemazione che costa meno rispetto a quanto prevedono le indennità fisse.

L'Housing Benefit previsto dalla normativa olandese, rivolto ai soli affittuari con redditi bassi, è invece strutturato per soglie. Tutti i nuclei familiari pagano parte del proprio affitto, pari al cosiddetto "standard rent"; oltre tale livello, il contributo è pari al 100% fino alla prima soglia, al 75% tra prima e seconda soglia, e al 50% tra seconda soglia e quello riconosciuto come "limite massimo di affitto". Per gli affitti che superano anche quest'ultima soglia non è più pagato alcun sussidio.

I sistemi di rent allowances sono inevitabilmente legati alle modalità per la determinazione dell'affitto sociale. In molti Paesi l'affitto sociale viene determinato sulla base dei costi, al netto degli eventuali sussidi all'offerta, a livello di complesso residenziale o di organizzazione proprietaria. Gli affitti dei singoli alloggi possono poi essere determinati sulla base delle caratteristiche presentate, Paesi Bassi e Regno Unito, o del reddito degli affittuari, Irlanda. In

Svezia gli affitti sono invece decisi all'interno di negoziazioni tra proprietari locatori e affittuari, mentre in Polonia sono fissati come percentuale del valore di rimpiazzo.

In tutti i Paesi sono inoltre previsti strumenti di sostegno pubblici per l'accesso alla proprietà. Alcuni non dipendono da limiti di reddito, come gli sgravi fiscali degli interessi sui mutui ipotecari, o il Pret Conventionnè francese, con il quale si ottiene un tasso di interesse favorevole sulla base di accordi tra Stato e Istituti di Credito. Le famiglie francesi che invece superano il test dei mezzi possono accedere ad un mutuo convenzionato sociale con tassi ancora più favorevoli. Negli altri Paesi le misure di sostegno alla proprietà sono selettive e consistono alternativamente in contributi monetari, Germania, in garanzie pubbliche sul mutuo, Paesi Bassi, o in sconti sul valore di mercato, Regno Unito.

3.4_Le principali dinamiche demografiche, sociali e di mercato e i loro effetti sul social housing

Il settore del social housing si trova a doversi confrontare con i processi di cambiamento che stanno interessando il mercato e la società. La domanda di alloggi sociali è esposta innanzitutto alle pressioni delle dinamiche demografiche e sociali.

La speranza di vita si è allungata, il tasso di fertilità è diminuito, e di conseguenza la popolazione europea sta invecchiando (secondo stime Eurostat la percentuale di ultraottantenni è destinata a triplicare nel 2050). Una popolazione più anziana ha bisogno di maggiore assistenza sociale, e di abitazioni adeguate per standards di sicurezza e assenza di barriere architettoniche. Questo aspetto è particolarmente importante soprattutto alla luce del fatto che una grande percentuale di anziani vive sola (Eurostat stima che nel 2011 vive solo circa un terzo degli ultrasessantacinquenni).

La dinamica che vede la riduzione della dimensione dei nuclei familiari non riguarda però solo gli anziani, ma la società nel suo complesso: aumenta la percentuale di nuclei composti da una sola persona, e parallelamente aumenta il numero di nuclei familiari che domandano un alloggio. Ciò indipendentemente dal fatto che la popolazione aumenti o diminuisca.

All'aumento della popolazione, o a controbilanciarne la diminuzione, contribuisce l'alto livello di immigrazione verso i Paesi Europei, in particolare dell'Europa meridionale e occidentale. La disponibilità di un alloggio adeguato diventa per loro condizione essenziale per evitare un destino di esclusione sociale nel Paese straniero. Gli immigrati e le minoranze etniche esprimono quindi a loro volta nuove domande abitative, che finiscono con l'esercitare pressioni sul settore abitativo sociale.

Sulla base di queste dinamiche demografiche e sociali, cambia dunque il profilo degli utenti di social housing: ci si allontana dal modello tradizionale di famiglia, mentre aumentano le cosiddette famiglie allargate o i nuclei di un solo componente e di genitori soli, e si registra una forte presenza di immigrati. Sempre più spesso le giovani famiglie e gli anziani rientrano nei gruppi target del social housing.

Il social housing deve quindi rispondere a queste nuove domande e bisogni. Gli anziani o i disabili necessitano di alloggi adeguati alle loro condizioni, nonché di servizi tali da poter restare indipendenti nelle proprie abitazioni. Per quanto riguarda gli immigrati, al bisogno abitativo si affianca il problema dell'integrazione: così in molti Paesi hanno cominciato a implementare politiche per il mix sociale anche nel settore del social housing.

Se da un lato la domanda per il social housing è cambiata, dall'altro si tratta di una domanda che è fortemente sbilanciata rispetto all'offerta. Sono molti i Paesi, tra cui l'Italia, nei quali la domanda eccede di gran lunga l'offerta. Alcuni dei fattori esplicativi di un tale eccesso di domanda sono quelli di natura demografica e sociale analizzati in precedenza, ai quali si aggiunge un livello di nuove costruzioni che è insufficiente a soddisfare la crescente domanda di alloggi a prezzi accessibili.

All'interno di ciascun Paese questo disequilibrio tende a corrispondere con la divergenza tra offerta abitativa e lavorativa a livello regionale. Anche i Paesi che mostrano un certo equilibrio tra domanda e offerta abitativa a livello nazionale, come la Finlandia; si trovano a fronteggiare un'offerta insufficiente nelle aree, soprattutto le grandi città, a maggior sviluppo economico. È infatti in tali aree che si concentra la popolazione, attirata dalle maggiori opportunità di lavoro, dai servizi e dalle università. Ciò determina un aumento dei prezzi abitativi oltre le possibilità dei nuclei familiari a basso reddito, diventando un'ulteriore barriera alla loro

integrazione nel mercato del lavoro dal momento che la mancanza di una casa nelle loro possibilità rende difficile la loro presenza nelle aree dove il lavoro è disponibile. Anche un settore dell'affitto non sufficientemente sviluppato contribuisce ad aggravare la situazione in alcuni Paesi ostacolando la mobilità della forza lavoro.

Nei Paesi dell'Unione Europea tendono quindi a coesistere due mercati: da un lato le regioni sviluppate economicamente e con un eccesso di domanda abitativa, all'altro è depresso, con le alte percentuali di alloggi vacanti e un processo di deterioramento della loro qualità.

Negli ultimi anni, la liberalizzazione degli affitti e il conseguente aumento dei costi abitativi hanno messo molti nuclei familiari di fronte al problema dell'onerosità della casa, così come la precarizzazione del mercato del lavoro ha contribuito a determinare situazioni di vulnerabilità abitativa.

Un'altra caratteristica comune ai mercati abitativi dei Paesi membri dell'Unione Europea è l'alta e crescente percentuale di case in proprietà. Solo Finlandia e Irlanda sono andate in controtendenza nell'ultimo decennio (CECODHAS, 2008). Le politiche hanno certamente giocato un ruolo importante: in parte la necessità di ridurre la spesa pubblica, in parte nell'ottica di un sistema di welfare "asset-based" e in parte per ragioni di consenso, hanno infatti sostenuto l'accesso per la proprietà attraverso la vendita di alloggi sociali, politiche fiscali favorevoli, e altre misure pubbliche volte a ridurre i costi dell'acquisto. Tra queste, le più comuni sono gli sgravi fiscali degli interessi sui mutui ipotecari e l'esenzione da tasse sul reddito imputato. Il crollo dei tassi di interesse reali, almeno fino all'esplosione della bolla immobiliare negli Stati Uniti nel 2007, ha contribuito a rafforzare questa tendenza. Parallelamente, però, si è assistito ad una crescita continua dei prezzi, ed è aumentato il rapporto tra valore del prestito e valore dell'immobile. Questo aspetto rende più preoccupante ancora una volta la

situazione dei nuclei familiari a basso reddito, per i quali è maggiore l'onerosità delle spese abitative, e di quei nuclei che la fluttuazione dei tassi di interesse e la precarizzazione del mercato del lavoro rende vulnerabili. Anche altri aspetti sono da considerare: se da un lato l'espansione della soluzione proprietaria può risultare inevitabile e necessaria nell'ottica neo – liberale che persegue la riduzione delle tasse e della spesa pubblica, dall'altro la proprietà può avere effetti negativi sulla mobilità, che è a sua volta una delle determinanti delle cosiddette trappole di povertà. Ma soprattutto, la diffusione della proprietà rischia di esacerbare le disuguaglianze tra chi possiede o meno l'abitazione di residenza.

3.5_Gli sviluppi recenti delle politiche di social housing e l'ampliamento delle aree di intervento

A partire dagli anni '80 si è assistito ad un costante e generale riassetto delle politiche, caratterizzato principalmente da una riduzione dell'intervento pubblico. Decentramento delle politiche abitative, riduzione del finanziamento pubblico e privatizzazione dello stock abitativo pubblico, accanto all'implementazione più in generale di politiche di sostegno alla proprietà, sono i fatti principali che negli ultimi decenni hanno interessato il social housing nei Paesi europei.

Il processo che ha visto il cambiamento del ruolo dello Stato si è affermato a partire dagli anni '80, e ha comportato il trasferimento, integrale o parziale, delle competenze e responsabilità in materia abitativa dal livello regionale o locale. Si intendeva in questo modo rendere le politiche abitative più flessibili e rispondenti alle esigenze locali, stabilendo interazioni più strette tra attori locali e famiglie beneficiarie. Le housing associations inglesi e olandesi forniscono un esempio di istituti senza scopo di lucro che possono essere più adatti a rispondere alle nuove domande abitative. Per quanto le politiche abitative siano quindi una competenza nazionale e/o locale, e non dell'Unione Europea, esse devono però essere compatibili con le normative comunitarie. Così, non tutti gli alloggi e le attività delle housing associations possono essere considerati Servizi di Interesse Economico Generale. A questo proposito nel 2005 il governo olandese ha proposto una distinzione tra attività sociali e commerciali delle housing associations, identificando come attività sociali quelle rivolte alla sistemazione abitativa dei nuclei familiari con un reddito inferiore a 33000 euro annui. Se gli aiuti pubblici per il social housing non possono essere utilizzati a vantaggio delle attività commerciali,

gli utili di queste ultime possono viceversa finanziare le attività di social housing.

Ancora dagli anni '80 si è affermata anche la dinamica di privatizzazione dello stock abitativo sociale. Tale privatizzazione può avvenire con diverse modalità. Una di queste è il trasferimento di tutti i diritti di proprietà agli affittuari residenti. Nel Regno Unito il principio del "right to buy" (introdotto nel 1980 e ampiamente diffuso) prevede la possibilità per gli affittuari di acquistare a prezzi scontati gli alloggi di housing sociale nei quali risiedono per un sufficiente periodo di tempo. Ciò ha due effetti particolarmente rilevanti e controversi. Innanzitutto, si può avere un effetto di lungo periodo sull'offerta di alloggi di social housing disponibili per nuovi affittuari: la vendita a prezzi particolarmente scontati dello stock esistente determina una bassa capacità finanziaria per la costruzione di nuovi alloggi. In un secondo luogo, può crearsi una situazione per la quale il diritto all'acquisto è esercitato soprattutto dagli affittuari più benestanti e/o che risiedono nelle aree meno degradate. In tempi più recenti una privatizzazione di massa ha avuto luogo nei Paesi in transizione: la maggior parte di essi ha venduto ai residenti il 75 – 95% dello stock abitativo pubblico in affitto. Nel passaggio da un sistema abitativo socialista ad uno orientato al mercato, con la vendita dello stock abitativo pubblico si intendeva ridurre la spesa pubblica, realizzare entrate e liberarsi delle passività che il deterioramento delle abitazioni rappresentava. In controtendenza va invece la Finlandia dove, per essendo prevista, la vendita degli alloggi agli affittuari residenti non si è mai davvero affermata.

Alternativamente sono previste forme di proprietà condivisa (Regno Unito, Irlanda, Finlandia). In base a questi schemi l'individuo acquista una parte dell'abitazione, e sulla restante paga un affitto scontato all'organizzazione responsabile, spesso l'housing associations. Nel tempo, quote ulteriori possono essere acquisite fino alla completa proprietà

dell'abitazione. La legislazione olandese prevede un altro diritto di occupazione intermedio detto "tight ownership": gli alloggi sono venduti con uno sconto del 25 – 30% sul prezzo di mercato, ma in cambio di tale sconto l'acquirente dividerà ogni futuro incremento (o decremento) di prezzo con l'housing association. L'alloggio inoltre non potrà essere rivenduto sul mercato aperto, bensì all'housing association stessa.

La privatizzazione è infine stata realizzata anche con operazioni di trasferimento dello stock pubblico ad altre entità legali, quali housing associations (Regno Unito) o cooperative (Repubblica Ceca). Per coprire le passività di bilancio, in Germania diversi comuni hanno venduto il proprio stock abitativo a fondi di investimento, molti dei quali stranieri.

La privatizzazione dello stock pubblico, quando volontaria avviene principalmente per due ordini di motivi: per realizzare entrate che saranno disponibili per una sussidi azione incrociata, e per perseguire l'eterogeneità del diritto di occupazione ("mix – tenure").

Parallelamente alla privatizzazione, che ha contribuito a restringere il settore del social housing in molti Paesi negli ultimi decenni, il sistema abitativo si è progressivamente aperto alle pressioni economiche e al mercato, diventando più competitivo. I sussidi all'offerta sono stati affiancati e talvolta sostituiti da sussidi alla domanda. Il decentramento delle politiche e la riduzione dei finanziamenti pubblici hanno nel complesso significato maggiori libertà e responsabilità per molti operatori di social housing, ma anche la sfida di perseguire i propri obiettivi sociali con minori risorse pubbliche. A partire dagli anni '80 il controllo gerarchico e la produzione standardizzata che caratterizzavano il social housing hanno lasciato il posto ad un numero crescente di rapporti contrattuali tra operatori indipendenti e le autorità competenti.

Negli ultimi tempo, tutte queste dinamiche hanno portato i governi dei Paesi europei a rivedere le proprie priorità in materia abitativa. La necessità di ridurre i crescenti costi abitativi ha portato a concentrare la fornitura di alloggi sociali sui gruppi con bisogni speciali, come disabili, anziani e giovani nuclei familiari, o con redditi bassi. La concentrazione delle famiglie più disagiate negli alloggi sociali può avere però alcune conseguenze negative, come l'effetto di sigma sugli utenti o la presenza di barriere all'effettiva integrazione sociale a causa dell'esclusione dai principali servizi.

Per fronteggiare l'insufficiente offerta di alloggi a prezzi accessibili i governi hanno quindi previsto nuovi finanziamenti e programmi per promuovere la costruzione di questo tipo di alloggi. Non solo però nuove costruzioni, ma anche il restauro e il rinnovamento dello stock esistente. In questa direzione si sono mossi ad esempio il Piano per la Coesione Sociale adottato in Francia nel 2004, o il Piano Abitativo per il 2005 – 2009 sottoscritto in Spagna. Ancora maggiore deve essere l'impegno dei Paesi dell'Est europeo, per sviluppare di fatto un settore affittuario che rappresenti una reale alternativa alla proprietà.

Gli operatori di social housing hanno infine risposto ai cambiamenti sociali, economici e politici degli ultimi decenni diversificando la propria offerta. L'obiettivo di fondo è quello di accrescere la propria efficienza economica e ottimizzare le risorse, per ovviare alla riduzione dei finanziamenti pubblici. Diversi operatori di social housing, si è detto, ricorrono alla vendita di parte del proprio stock come strumento per generare nuove risorse finanziarie per le proprie attività, oppure a fusioni per realizzare economie di scala e avere più potere contrattuale. Sviluppano anche attività profittevoli, utilizzando gli utili per sussidiare le attività tradizionali legate agli alloggi sociali. Si allarga il campo d'azione degli operatori di social housing, che in misura crescente diversificano il loro portafoglio e intraprendono le

cosiddette "non – landlord activities"(NLAs), attività cioè che vanno oltre la fornitura tradizionale di social housing ed i servizi che ad essa sono associati.

Su due aspetti in particolare si concentrano le NLAs: sui bisogni specifici di alcuni gruppi di utenti in termini di assistenza e sostegno, e sulla situazione del territorio urbano in cui l'organizzazione interviene. Questi sviluppi sono conseguenti da in lato alla residualizzazione del settore del social housing, nel quale attualmente tendono a concentrarsi i nuclei familiari a basso reddito e più disagiati, e dall'altro ai problemi sociali e urbanistici legati alla produzione abitativa di massa tra gli anni '50 e '70. Gli edifici di social housing costruiti in larga scala in quegli anni per la classe lavoratrice tendono infatti a concentrarsi in aree urbane dove le infrastrutture economiche e sociali sono scarse o inesistenti, e l'inserimento nel mondo del lavoro difficile. La concentrazione di tali edifici, generalmente omogenei per struttura, utenza e diritto di occupazione, è spesso associata a problemi di alienazione, segregazione spaziale e sociale, vandalismo (in Francia sfociati nelle rivolte delle banlieues nel 2005). La partenza delle famiglie che per un miglioramento delle proprie condizioni hanno la possibilità di trasferirsi altrove contribuisce a stigmatizzare ulteriormente queste aree.

I servizi alla persona forniti dagli operatori di social housing mirano a migliorare la qualità della vita degli utenti. Innanzitutto si rivolgono a quegli utenti, anziani e disabili, che hanno bisogno di assistenza e sostegno. Ciò può significare fornire assistenza domiciliare, facilitare l'accesso ai servizi sanitari, o organizzare attività ricreative. In Paesi come Regno Unito e Paesi Bassi spesso sono gli stessi operatori responsabili degli alloggi sociali a provvedere a tali servizi in partnership con altre organizzazioni specializzate; tuttavia, anche laddove non si occupano personalmente della fornitura del servizio, le organizzazioni di housing operano per crearne le basi, adeguando le condizioni strutturali degli alloggi alle esigenze degli utenti, presenza di

ascensori, assenza di barriere architettoniche, o prevedendo ad esempio aree comuni dove tali servizi possano essere forniti.

Oltre all'assistenza, gli operatori di social housing offrono o facilitano anche altri tipi di servizi alla persona, che sommariamente possono essere distinti in tre gruppi (Brandsen, Farnell, Cardoso Ribeiro, 2006). Il primo comprende servizi cosiddetti di lusso, rivolti agli affittuari più benestanti per accrescere l'attrattiva dell'unità abitativa. Sono questi servizi piuttosto recenti, presenti soprattutto nei Paesi Bassi, dove la quota di nuclei familiari a medio reddito nel settore del social housing è maggiore. Ne sono un esempio i servizi per gli acquisti. Il secondo tipo di servizi persegue invece l'inclusione sociale, aiutando gli utenti a superare i problemi che ostacolano la loro partecipazione alla vita sociale attiva. Ciò comprende la fornitura di servizi per l'infanzia, o di sostegno all'inserimento nel mercato del lavoro. Infine nel terzo gruppo rientrano quei servizi che rendono possibile una minore spesa per gli affittuari del social housing: ad esempio contratti collettivi per energia o per assicurazioni, e servizi di lavanderia e pulizie.

I servizi al territorio mirano invece a migliorare le condizioni dell'area o della comunità all'interno della quale le associazioni di social housing operano. Ma tali associazioni stanno rivestendo un ruolo crescente anche nel rinnovamento del territorio urbano, e in collaborazione con altri enti locali e regionali lavorano alla sua gestione efficiente (Regno Unito, Paesi Bassi). Queste attività riguardano l'ambiente, la sicurezza e soprattutto la coesione sociale.

In questo senso si interviene per migliorare la qualità e l'aspetto dello stock abitativo, ma anche per migliorare l'efficienza energetica degli edifici, nel rispetto del protocollo di Kyoto per la riduzione delle emissioni di anidride carbonica e prevenire i cambiamenti climatici. I servizi al territorio, come ad esempio un circolo ricreativo, un centro ambulatoriale o progetti per le attività

dei bambini, possono essere forniti da operatori esterni su basi contrattuali, oppure da squadre di specialisti istituite dagli operatori stessi di social housing.

Negli ultimi decenni la società europea è cambiata: le dimensioni dei nuclei familiari si sono ridotte, si vive più a lungo, l'immigrazione è cresciuta, le famiglie si rompono più facilmente. I prezzi abitativi sono aumentati, cosicché anche i nuclei familiari con redditi medi hanno difficoltà a trovare un'abitazione a prezzi accessibili, e i cosiddetti "key – workers" , coloro che svolgono un servizio di pubblica utilità come gli assistenti sanitari, gli insegnanti, le forze di polizia, spesso non possono permettersi una sistemazione appropriata vicino al luogo di lavoro. Al tempo stesso una persistente condizione di disoccupazione contribuisce alle disuguaglianze e alla polarizzazione. Questi sono aspetti che minacciano la coesione sociale. Gli operatori di social housing e i policymakers possono intervenire in direzione contraria fornendo abitazioni di buona qualità e a prezzi accessibili in aree prossime alle opportunità lavorative; riducendo le disuguaglianze e nel reddito e nella ricchezza attraverso una redistribuzione che passa per affitti più bassi e il miglioramento della qualità della vita dei nuclei familiari più poveri; favorendo la formazione di comunità eterogenee per le caratteristiche sociali dei componenti, o anche per diritto di occupazione; fornendo servizi sociali agli individui che presentano bisogni meritevoli di particolare attenzione; stimolando la partecipazione e l'iniziativa sociale al fine di sviluppare un senso di appartenenza. Per realizzare tutto il proprio potenziale, però il social housing deve essere integrato con altre politiche pubbliche riguardanti l'occupazione, i trasporti, la salute, l'istruzione e la pianificazione urbana: ciò è necessario per soddisfare i bisogni locali di ciascuna area urbana. Un approccio integrato, quindi, per quanto riguarda diversi ambiti delle politiche, ma un approccio integrato anche a livello attori: tali iniziative

richiedono infatti il coinvolgimento di attori locali pubblici e privati, quali enti ed associazioni locali, forze dell'ordine, imprese e servizi, scuole nonché la partecipazione dei singoli privati cittadini. Dalla cooperazione e dal coordinamento di tutti questi attori dipende buona parte del successo delle azioni implementate.

Affordable housing nel Regno Unito

Uno tra gli approcci più diffusi nelle politiche di sviluppo urbano è quello di considerare il social housing come un uso non profittevole nelle operazioni di trasformazione. In questo modo, le Amministrazioni richiedono agli investitori che conducono progetti di sviluppo immobiliare quote di residenza sociale aggiuntive rispetto la superficie costruibile consentita.

Nel regno Unito, a ogni progetto di sviluppo, sia residenziale sia di usi misti, superiore al un taglio di 15 unità immobiliari viene, infatti, richiesta una quota suppletiva di residenza sociale. È questa una politica che si sta diffondendo in tutto il Paese, ma particolarmente spinta dalle amministrazioni di Londra e del South East dove i prezzi degli appartamenti stanno continuamente lievitando per l'accrescimento della domanda abitativa. Londra prevede un aumento di circa 600 mila nuovi residenti nei prossimi anni, attratti dalla metropoli sia per nuove opportunità di lavoro che per l'offerta di alta qualità della vita.

Molte municipalità hanno ora innalzato il target per la quota di social housing dal 30 al 50% rispetto al totale. All'interno di un'operazione di sviluppo immobiliare, la quota di social housing può diminuire solo se vengono richiesti altri servizi d'interesse comune. Il social housing sta quindi, di fatto, rientrando nella categoria dei "servizi" ai cittadini, e questa è una tendenza comune a molti Paesi dell'Europa continentale come l'Italia, la Francia, la Germania e la Spagna.

Individuata la percentuale di edilizia in social housing nei progetti di sviluppo immobiliare, le Amministrazioni locali negoziano con gli investitori le diverse quote riferite a tre tipologie di social housing: *social rented*, *key worker and intermediate* e *shared equity*.

Gli investitori tendono ad acquisire il suolo dalle municipalità e operare ottimizzando costi di costruzione e oneri finanziari.

Londra, in molti *Boroughs*, richiede per esempio fino al 50% di alloggi in social housing, alloggi di piccole dimensioni in affitto, spesso concepiti come alloggi a rotazione per famiglie di nuova formazione o persone che versano in condizioni economiche particolarmente disagiate. Nel contempo, sta crescendo anche la richiesta di alloggi per anziani. Qui le politiche governative e le strategie delle Amministrazioni sono orientate a sollecitare un'integrazione degli alloggi per anziani in parti vitali della città esistente e di nuovo sviluppo, per incoraggiare il più possibile il mantenimento di una vita indipendente dell'anziano, parzialmente sostenuto dalle risorse economiche e sociali della città.

Il problema della casa a Londra e nel South East non è però circoscritto unicamente ai più svantaggiati che non possono permettersi la casa in proprietà e che necessitano di alloggi in social rented, ma si estende anche alla classe media d'impiegati, insegnanti, dipendenti pubblici non più in condizioni di abitare vicino ai luoghi di lavoro, spesso collocati in zone centrali e pregiate delle città. La formula del *key worker and intermediate* e *shared equity* combina l'edilizia in proprietà con un sostegno economico da parte del *registered social landlord (RSL)*, per agevolare in una fase iniziale chi ha una certa disponibilità economica, ma non sufficiente all'acquisto di una casa.

La strategia pubblica è inoltre quella di evitare forme di segregazione fisica e sociale, superando gli errori commessi negli anni '60 e '70 con l'edificazione dei grandi complessi di edilizia sociale e sollecita il *papper*

potting: una modalità di distribuire le unità immobiliari di piccoli gruppi in modo equilibrato e diffusivo all'interno di un più ampio insediamento. Così pure diventa necessario che la qualità del progetto e la qualità costruttiva dell'edilizia in social housing siano identiche a quella dell'edilizia residenziale in vendita: questo permette di attenuare la segregazione sociale, ma anche di impedire un deprezzamento delle case offerte a libero mercato.

In altre circostanze, le municipalità richiedono all'investitore il ricorso a una forma di monetizzazione degli alloggi sociali dovuti, preferendo operare direttamente con "mano pubblica", sia per la loro progettazione che costruzione, magari localizzando gli interventi su aree già di proprietà dove collocare altri servizi collettivi. In questi casi, però il rischio di produrre enclavi monofunzionali è alto rispetto agli approcci che tendono a distribuire quote di edilizia sociali in parte più ampie e miste di città.

3.5.1_Situazione abitativa in Messico

Le politiche della casa in Messico sono orientate da molteplici esigenze, che vanno dalle questioni economiche a quelle sociali e di salvaguardia della città e del territorio. Lo sviluppo del settore abitativo è considerato strategico anche come volano economico per la produzione di ricchezza, la creazione d'impresa e l'assorbimento della mano d'opera. Un efficiente sistema di housing è inoltre ritenuto meno degli insediamenti spontanei e abusivi ai margini delle metropoli.

Negli ultimi anni, il settore abitativo ha visto un forte e inaspettato accrescimento, da una parte dovuto a fenomeni macroeconomici, come la bassa inflazione e la stabilità dei cambi che hanno incoraggiato gli investitori anche stranieri, dall'altra parte spinto da un sensibile incremento della ricchezza interna che aumentato la domanda di alloggi. Analisti del settore immobiliare concordano nel ritenere che la crescita si manterrà almeno fino al 2012. Si è stimato che circa 800 mila nuove abitazioni siano necessarie entro il 2011, sia per sopperire alle continue migrazioni dalle campagne alle grandi città, sia per affrontare il fenomeno dell'immigrazione da altri Paesi dell'America Latina economicamente più svantaggiati del Messico.

Le richieste di nuove case si muovono prevalentemente nella direzione di case minime e di case economiche. Da fonti emanate dal centro studi economici della Sociedad Hipotecaria Financiera nel 2004 emerge che circa il 90% delle richieste di alloggi si attesta su una fascia che va da 8 mila a un massimo di 38 mila dollari per unità immobiliare (distinti nella categoria di alloggi *basic, social ed economic*), il 9,2 % va oltre i 38 mila fino ai 200 mila dollari (*medium e residential*) e solo lo 0,8% riguarda la richiesta di alloggi oltre i 200 mila dollari (*residential plus*).

Il mercato è comunque molto segmentato e tende fortemente a privilegiare la classe media, a scapito delle fasce di popolazione più deboli. Per esempio, per l'accesso al credito è indispensabile un lavoro stabile che dimostri guadagni salariali e la concessione di un mutuo è facilitata con l'iscrizione al sistema sanitario e pensionistico statale. Le politiche governative ultimamente stanno cercando di intervenire, sia pur con scarsa disponibilità di risorse, a riequilibrare tale situazione di disparità sociale: una via intrapresa è cercare di aumentare il più possibile l'accesso al mondo del lavoro a larghi strati della popolazione, l'altra è negoziare con gli istituti di credito la possibilità di concedere mutui anche ai lavoratori temporanei, l'altra ancora è di intervenire direttamente finanziando in parte con soldi pubblici e dei fondi pensione statali la costruzione di alloggi minimi.

Il Programma de Ahorro y Subsidio a Vivienda Progresiva TU Casa d'iniziativa statale provvede al finanziamento di alloggi basic, social ed economic dal costo medio di 10 mila dollari ognuno. Case di circa 25-35 mq sono costruite su una superficie di terra di 70 mq fornita dalle municipalità o dallo Stato con le infrastrutture necessarie come acqua, elettricità e fognature. I limiti riscontrati in un simile approccio sono quelli riconducibili al modello insediativo che si genera: uno sprawl ad alta densità sparpagliato nelle aree periferiche delle grandi città, con il rischio di incrementare ancora di più il fenomeno del dilagarsi degli insediamenti temporanei e l'accrescimento delle favelas. Inoltre, i bassi costi del terreno non riescono a compensare gli oneri d'infrastrutturazione di queste aree, spesso reperite in zone periferiche. Rimangono, peraltro sottovalutati i successivi costi privati e collettivi dovuti agli spostamenti dei nuovi abitanti verso i luoghi di lavoro, collocati prevalentemente nelle parti centrali delle città.

Altri provvedimenti cercano di intervenire direttamente sul credito, fornendo sussidi pubblici mediante organizzazioni statali come la Fovissste o

organizzazioni private controllate dal pubblico settore come la Infonavit. Gli obiettivi sono di fornire prestiti a persone che riuscirebbero a pagare il mutuo, ma non possono dimostrare un lavoro stabile, oppure fornire piccoli finanziamenti a breve termine per migliorare o espandere la casa esistente, e ancora sostenere gli immigrati che vogliono ritornare in patria permettendo di accedere a mutui appositamente studiati per loro.

Un percorso ulteriore, che si vuole ora sperimentare in Messico, seguendo quanto già parzialmente avviato in altri Paesi dell'America Latina come il Brasile e intrapreso ampiamente in Europa e nel Nord America, è quello di innescare modalità di compartecipazione tra pubblico e privato nella produzione di alloggi sociali. Il settore delle costruzioni in Messico è in espansione e molte compagnie del real estate stanno acquisendo dimensioni tali da essere quotate in borsa. Esistono perciò risorse e capitali locali, anche con funzione di leva per ulteriori investimenti stranieri, che possono configurare sinergie in un mercato del social housing, permettendo ritorni ragionevoli al capitale investito e offrendo al contempo vantaggi collettivi.

3.5.2_Brasile: programma residenziale a redditività ridotta

L'offerta edilizia sociale può essere incrementata mediante il ricorso a imprese private solo consentendo livelli di remunerazione del capitale investito che corrispondano all'incirca a 2/3 punti di spread rispetto al tasso di sconto praticato dalla banca centrale. Per poter attuare questo scenario è indispensabile intervenire sulla riduzione dei costi delle aree, avviare modi di compartecipazione pubblica alle spese aventi a oggetto lo sviluppo di nuove infrastrutture sulle aree stesse, ricorrere a forme di ottimizzazione della fiscalità edilizia e immobiliare.

Le politiche della casa in Brasile, attraverso l'avvio dei programmi residenziali a redditività ridotta, tendono a promuovere modalità per rendere sufficientemente profittevole il social housing. Tant'è che c'è un competitivo mercato di developer, sia locali sia stranieri, interessati a intervenire in questo settore. Un equilibrio tra ragionevoli profitti privati, che consentano al capitale di investire in operazioni di social housing e aspettative pubbliche, come qualità insediativa, alloggi che rispettano i requisiti eco-compatibili e prezzi abbordabili sia di acquisto sia di affitto, è da individuare con molta perizia, di volta in volta, all'interno di ogni specifica operazione di sviluppo.

Vista Valley è un esempio di quartiere di edilizia convenzionata realizzato seguendo i programmi residenziali di compartecipazione tra pubblico e privato nella realizzazione di alloggi a basso prezzo di vendita o ad affitto calmierato. Localizzato a Valinhos, circa 12 chilometri da Campinas, terza città per importanza e dimensione del Brasile, questo insediamento sperimenta un modello ad alta densità con alloggi di 2/3 stanze collocati in un cluster di torri di 20 piani. Per quanto concerne gli aspetti immobiliari, nella costruzione di questo complessi si sono affrontate tre problematiche: una attinente l'ottimizzazione dei costi rispetto agli esiti collettivi richiesti, un'altra

riguardante il montaggio finanziario dell'operazione, l'ultima inerente l'appetibilità dell'operazione nel competitivo mercato degli alloggi.

Per ottimizzare i costi, l'investitore ha valutato attentamente diverse localizzazioni individuando un'area dalle forti potenzialità in relazione alla qualità insediativa e ambientale attorno, ma con prezzi accessibili rispetto il bilancio generale del programma economico. Un equilibrio tra superficie dell'area e volumetria edificabile negoziato con l'Amministrazione locale, ha permesso, inoltre, di rendere profittevole l'intervento, investendo sulla qualità edilizia complessiva.

Il montaggio economico – finanziario alla base del successo dell'operazione è avvenuto con l'apporto di capitali di un Fondo Hines in joint venture con DMO, un'impresa locale di costruzione specializzata in residenza a bassa redditività. L'apporto di capitale in equity, la prevendita di buona parte degli alloggi in fase di costruzione, la riscossione del 30% del prezzo di vendita dai compratori in relazione allo stato di avanzamento dei lavori hanno permesso di risparmiare sugli oneri finanziari rendendo l'operazione economicamente sostenibile.

Per l'appetibilità dell'operazione nel mercato degli alloggi si è puntato sia sulla qualità edilizia sia sul bilanciamento tra spazi costruiti e spazi aperti fruibili dagli abitanti, sia sulla localizzazione, in prossimità alle linee di trasporto pubblico; questo ha permesso anche un notevole risparmio dei costi di costruzione minimizzando la realizzazione di parcheggi interrati. Inoltre, l'economia di scala, data dal numero di alloggi costruiti, ha permesso di realizzare una dotazione di strutture ricreative suppletive a uso dei residenti: spazi per il gioco dei bambini, aree barbecue, piscina e campi di gioco, sale riunioni e sale gioco collettive, configurando una sorta di condominium club che ha reso attraente il complesso rispetto ad altri interventi vicini.

Hines e Coima, fondata dalla famiglia Catella, insieme al Gruppo Ligresti sono partner nel progetto di riqualificazione urbana nel quartiere Isola a Milano con prevalente destinazione residenziale. In particolare, il progetto comprende una componente di edilizia convenzionata che è stata progettata con la massima attenzione per un'integrazione con gli altri edifici ispirata dal raggiungimento di un livello estetico e prestazionale omogeneo. Nell'ambito del progetto collabora Dolce Vita Homes, la piattaforma specializzata nel settore residenziale avviata nell'ambito del gruppo Coima. Dolce Vita Homes,



insieme alla fondazione Riccardo Catella, ha avviato un programma di studio dedicato alla residenza sociale in progetti di rigenerazione urbana denominato *dolce Vita Homes Gives Back*.

Progetti

Tra gli esempi più interessanti di housing emergono recenti interventi in città come Parigi, Amsterdam, Londra, Rotterdam, Monaco, Barcellona, Milano, New York, Tokyo, Pechino. Parti urbane nuove di città compatta, ben identificabili e riconoscibili, che evitano comunque di produrre *enclave* spaziali e sociali e generare gated communities. Attraversamenti visivi e percettibilità innervano tali quartieri, che, porosi e permeabili, attivano relazioni di continuità con la città esistente. Il superamento dell'omologazione formale, così come sociale e funzionale, consente loro di rispondere alle richieste di una città multi stratificata e a una società aperta e pluralista.



0

Di seguito si analizzano sinteticamente alcune tra le realizzazioni recenti più significative che stanno contribuendo alla costruzione della città contemporanea. A **Parigi**, un recente intervento urbano con una quota consistente di edilizia residenziale sociale, mista a edilizia libera, è il *quartiere Massèna*: parte della grande operazione di riqualificazione dello scalo ferroviario di Austerlitz, sulla Rive Gauche della Senna a tre chilometri dalla cattedrale di Notre-Dame.

Come consuetudine negli approcci di “progetto urbano coordinato” ampiamente sperimentati in Francia, vengono qui individuati impianto morfologico e linee guida di indirizzo, per coinvolgere una molteplicità di architetti nella progettazione di singoli edifici e spazi aperti. Il quartiere Massèna sperimenta un’edificazione ibrida che mescola principi di allineamento su strada a edilizia aperta in un giardino, producendo un modello che esprime al contempo alta densità urbana e reinterpretazione delle valenze paesaggistiche degli spazi aperti della città.

Het Funen è un quartiere che converte a uso abitativo e lavorativo un'area dismessa nel porto commerciale di **Amsterdam**. Un corpo edilizio a usi misti ha il compito di proteggere lo spazio interno della massicciata ferroviaria, ma anche di rendere permeabili gli accessi e possibili gli sguardi della strada. Di particolare pregio architettonico è il giardino interno, che ospita una molteplicità di immobili realizzati da differenti architetti nel contesto di una forma di coordinamento che ne regola morfologia e localizzazione. La diversità delle tipologie residenziali permette di articolare alloggi sociali, studi professionale, laboratori, loft, ma anche case per anziani e per disabili e attività commerciali di vicinato, funzioni residenziali pregiate. La ricollocazione della Fiera di **Monaco** ha liberato un'area ai bordi della città e richiesto di avviare un processo di ri-urbanizzazione per configurare un nuovo quartiere: il **Theresienhohe**, capace di riallacciarsi alle parti di città intorno e d'integrare il sistema infrastrutturale di attraversamento.

L'area è prossima alla maggiore stazione ferroviaria della città e al sito che accoglie il noto fenomeno dell'Oktobertfest. Una parte ampia di città ospita funzioni residenziali, di cui quasi la metà in edilizia sociale, commercio e uffici. Il progetto urbano è stato condotto con l'obiettivo di reinterpretare il modello dell'isolato della città tradizionale proponendo allineamento su strada, cortili e giardini racchiusi da edifici in linea e blocchi, secondo le pratiche di "ricostruzione critica della città" già ampiamente sperimentate nei processi di ricomposizione di Berlino negli anni '80. Qui al contempo, si vogliono anche esaltare le valenze paesaggistiche presenti, con la costruzione di un nuovo parco centrale. Il progetto urbano del **Portello** a **Milano** articola sull'area industriale dismessa dell'ex Alfa Romeo un insieme di interventi tra loro differenziati, ma relazionati in modo stringente dal disegno degli spazi aperti e dei tracciati. L'aggregato commerciale, formato da cinque blocchi riunificati da una piazza coperta da una snella pensilina, diviene il segnale urbano e la

porta di accesso al parco. Le residenze sono articolate in torri e linee disposte lungo i tracciati che dalla piazza commerciale si insinuano fino al parco urbano prospiciente il polo interno della Fiera. La diversificazione dei tipi residenziali risponde alla necessità di relazionarsi agli isolati urbani esistenti come alla nuova condizione paesaggistica creata dal parco centrale, e consente di offrire appartamenti a libero mercato, residenza temporanea e residenza convenzionata.



Il quartiere **De Landtong-Kop van Zuid** Configura un insieme di grandi isolati abitativi nel porto di **Rotterdam** in trasformazione. Il complesso di compone di più elementi distinti: torri, blocchi a terrazze digradanti, edifici in linea. L'uso di diverse tipologie e di differenti modelli edilizi permette di ottenere un'ampia gamma di appartamenti e rispondere puntualmente alle molteplici attese abitative: case a edilizia libere, residenza sociale, alloggi temporanei a rotazione, case per anziani e disabili. All'interno, gli isolati accolgono edifici a torre che generano una varietà d'interspazi dove sono collocati gli usi collettivi aperti condominiali, giardini, giochi dei bambini, luoghi di sosta, e padiglioni con i servizi di quartiere come asili nido, spazi di ritrovo e piccolo commercio.

Immagine 4_ Ensanche Barcelona



Barcellona sta conducendo una politica di sostituzione edilizia e riconversione di piccole aree dismesse nel cuore dell'**Ensanche**, per ricavare nuovi edifici di residenza sociale e nuovi posti di lavoro, attraverso l'avvio di programmi che prevedono una forma mista di residenza e terziario convenzionati. Un approccio simile a quello iniziato per ricostruire Berlino in occasione dell'Iba '87, che permette la riconquista del centro città, sia per abitare sia per lavorare, anche da parte dei ceti sociali meno privilegiati. È questa una via completamente e sinergica alle grandi operazioni di trasformazione che Barcellona ha avviato dagli anni '80, finalizzate alla riconquista del fronte mare con la costruzione della Villa olimpica e il Parque de Litoral, i bordi riqualificati del Polbenou, e la recente realizzazione della Diagonal mar e del Forum 2004 alla foce del Becos.

Shinonome Canal Court Codan è un complesso residenziale localizzato a circa cinque chilometri dal centro di **Tokyo**. Teso a creare una mescolanza di modelli abitativi adatti ai contemporanei stili di vita, questo insediamento rielabora la tipologia del superisolato ibridandola con un principio di edificazione a cluster.

Significativo è lo sviluppo dei singoli blocchi edilizi e in relazione all'avvento di nuove tipologie abitative SOHO (Small Office-Home Office). Contemporanea rivisitazione del loft, il SOHO mescola spazi di abitazione e di lavoro, spazi privati e collettivi, all'interno di una cellula di ridotte dimensioni.

Chadyang District è un complesso che ibrida edifici a torre con basamento a piastra, producendo un frammento di down town a quattro chilometri a est del centro di **Pechino**. Seguendo il modello del superisolato poroso, visivamente e fruibilmente attraversabile, questo complesso s'identifica a distanza come uno skyline articolato che produce una si

continuità iconografica nella metropoli cinese. Come Shinonome Canal Court Codan a Tokyo, anche qui si sperimenta la tipologia del SOHO con cui si risponde all'attuale condizione di vita che vede maggiormente mescolati gli ambiti abitativi e di lavoro. Abitazioni più tradizionale s'integrano qui ad atelier con spazi di abitazione o a piccoli uffici organizzati in una dimensione comunitari per fruire di servizi collettivi, come sale riunioni, zone di esposizione, ambiti di soggiorno e ristoro.

Formula emergente nei Paesi dell'Estremo Oriente, il SOHO è una sorta di edilizia convenzionata studiata sia per la funzione residenziale, sia lavorativa, e sopperisce alla carenza di spazi abitativi e di lavoro a prezzi accessibili nelle metropoli del Far East.

Queste realizzazioni fanno i conti con la frammentata e disarticolata condizione della metropoli contemporanea in perenne trasformazione. Riqualficazioni di aree industriali degradate e spazi attraversati da flussi viari si alternano ad azioni di recupero di frange ferroviarie, di banchine portuali, di pezzi di periferia in dismissione. Tali esempi contribuiscono a enucleare temi e approcci inerenti alla costruzione di parti complesse e articolate di città, connotate da usi "prevalentemente", ma non "esclusivamente", residenziali. Il social housing è qui presente in diverse percentuali rispetto le differenti politiche condotte dalle Amministrazioni locali o sulla funzione abitativa, ma anche lavorativa. Forme di terziario convenzionato stanno per esempio emergendo nelle politiche di alcune città, agevolando la creazione di luoghi di lavoro economicamente abbordabili in parti urbane particolarmente pregiate.

Questi esempi contribuiscono a scrivere il grande capitolo dell'edificazione della città multi stratificata: fatti insediativi s'ibridano a paesaggio e infrastrutture, residenze si uniscono a luoghi di lavoro e a plurimi usi e funzioni, residenze a mercato libero adatte a classi sociali abbienti si mescolano a residenza sociale in affitto o residenze a prezzi convenzionati.

Molteplici modalità fruibili e stili di vita convivono arricchendo l'esperienza dell'abitare.

i



3.5.3_I modello tedesco

La Germania è il paese europeo con il maggiore stock di abitazioni destinate a fini sociali. Ciò che colpisce del modello tedesco è la capacità dimostrata di realizzare un sistema efficiente, sia qualitativamente sia quantitativamente. Certamente tale successo è in parte dovuto ad aspetti propri della cultura tedesca, come il senso del "bene pubblico". Tuttavia, è più interessante analizzare gli aspetti organizzativi e normativi che sono alla base di questa best practice.

Analizzando più da vicino le caratteristiche essenziali del modello operativo vigente in Germania, possiamo dire che i soggetti attivi appartengono fondamentalmente a due categorie: le associazioni pubbliche e le cooperative. Le prime sono espressioni della municipalità, dei Lander e della Chiesa. Quest'ultima, in particolare, svolge un ruolo significativo nella gestione del patrimonio immobiliare a fini sociali. Le cooperative, invece, sono strutturate private attive a livello locale, con chiaro indirizzo di servizio di interesse pubblico.

La Germania è una repubblica federale organizzata in 16 Lander (assimilabili alle nostre regioni) con oltre 16 mila comuni. La gestione della politica abitativa è ripartita tra lo Stato centrale, i Lander e i Comuni. In particolare, i Lander rispondono allo Stato e sono responsabili nel definire le regole per l'edilizia, mentre la loro applicazione è delegata ai Comuni. Il Comune può proporre all'investitore tre candidati per ogni alloggio. L'investitore può rifiutare il candidato a causa di insolvenza o scarsa affidabilità. In seguito, il comune può proporre soluzioni individuali come garanzie nel pagamento del canone.

La base normativa del social housing si fonda sulla prima e sulla seconda legge edilizia, emanate rispettivamente nel 1950 e 1956: queste

attribuiscono la responsabilità del settore al governo federale, ai Lander e ai Comuni.

Dopo l'abolizione dell'obbligo di offrire alloggi sociali nel 1990, nel 1997 la Germania ha intrapreso una politica sulla progressiva riduzione dello stock di social housing. Nel 2000, è stata approvata una riforma volta a semplificare la normativa vigente, focalizzata sul finanziamento delle case in locazione, sulla proprietà di abitazione e sul miglioramento delle condizioni delle fasce sociali più bisognose.

In termini di finanziamenti, la Germania prevede tre tipologie di sovvenzioni agli investitori. La prima è costituita da prestiti e concessioni a categorie sociali con reddito superiore. La terza, infine, è indirizzata a situazioni specifiche ed eroga sovvenzioni per gli oneri di costruzione.

Il sistema appena descritto ha consentito, quindi, una sorta di gestione "quasi" privatistica dell'edilizia sociale, con indubbi vantaggi in termini di sostenibilità economica e di servizio reso alla comunità.

Il vantaggio più significativo è certamente quello relativo ai canoni di locazione. Infatti, la media dei canoni di social housing è decisamente elevata. Se facciamo riferimento alle tabelle seguenti, è possibile constatare che i canoni di locazione mensili a metro quadro nelle principali città tedesche oscillano tra 4-5 euro/mq a oltre 11 nelle principali metropoli. Affitti di 700-800 euro al mese non sono quindi per nulla rari. Il sistema, dunque, ha un'offerta molto ampia che fornisce una valida risposta sia alle famiglie monoreddito senza figli che a nuclei più ampi, agli anziani così come agli studenti o agli immigrati.

Tali canoni consentono una gestione più attenta dello stock esistente: le manutenzioni ordinarie e straordinarie sono condotte secondo piani efficienti che garantiscono il mantenimento degli standard minimi di qualità e funzionalità degli edifici.

La sostenibilità economica dei singoli operatori di edilizia pubblica presenti sul territorio ha poi ricadute positive anche sui bilanci delle comunità più allargate, comprese le maggiori metropoli. Il caso di Berlino è emblematico. Berlino si sviluppa su un'area di circa 900 Km e conta oltre 3,4 milioni di abitanti. L'edilizia sociale è gestita da sei società che dispongono di un patrimonio di circa 325 unità.

Agli inizi degli anni 2000, il bilancio della "città stato" di Berlino era in passivo con un deficit di quasi 4 miliardi di euro. Di conseguenza, le risorse disponibili per il social housing erano molto limitate. Nel 2002, la città e le sei

nsili

Mq	Totale (€)	AL MQ (€)
0 - 40	252	7,39
40 - 60	311	6,14
60 - 80	400	5,90
80 - 100	503	5,81
100 - 120	602	5,73
120+	771	5,48

Fonte: Aareon AG

organizzazioni preposte alla gestione dell'edilizia pubblica intrapresero un programma di efficientamento dei processi con i seguenti obiettivi:

- Miglioramento dei risultati economico-finanziari e creazione di valore come processo continuo nel tempo;
- Riduzione dei costi operativi, degli alloggi sfitti, degli insoluti e, complessivamente, dell'indebitamento;
- Gestione operativa delle associazioni con l'obiettivo di perseguire non solo fini sociali, ma anche l'equilibri economico.

In quattro anni, tale sistema ha consentito di migliorare il risultato da una perdita di oltre 200 milioni di euro a un profitto di quasi 90 milioni. È interessante analizzare come questo traguardo sia stato raggiunto:

- Il totale dei canoni di locazione è rimasto pressoché invariato, quindi non si è gravato sugli utenti finali del servizio pubblico;
- I sussidi pubblici sono diminuiti del 35% quindi il social housing ha gravato meno sulle casse cittadine e federali.

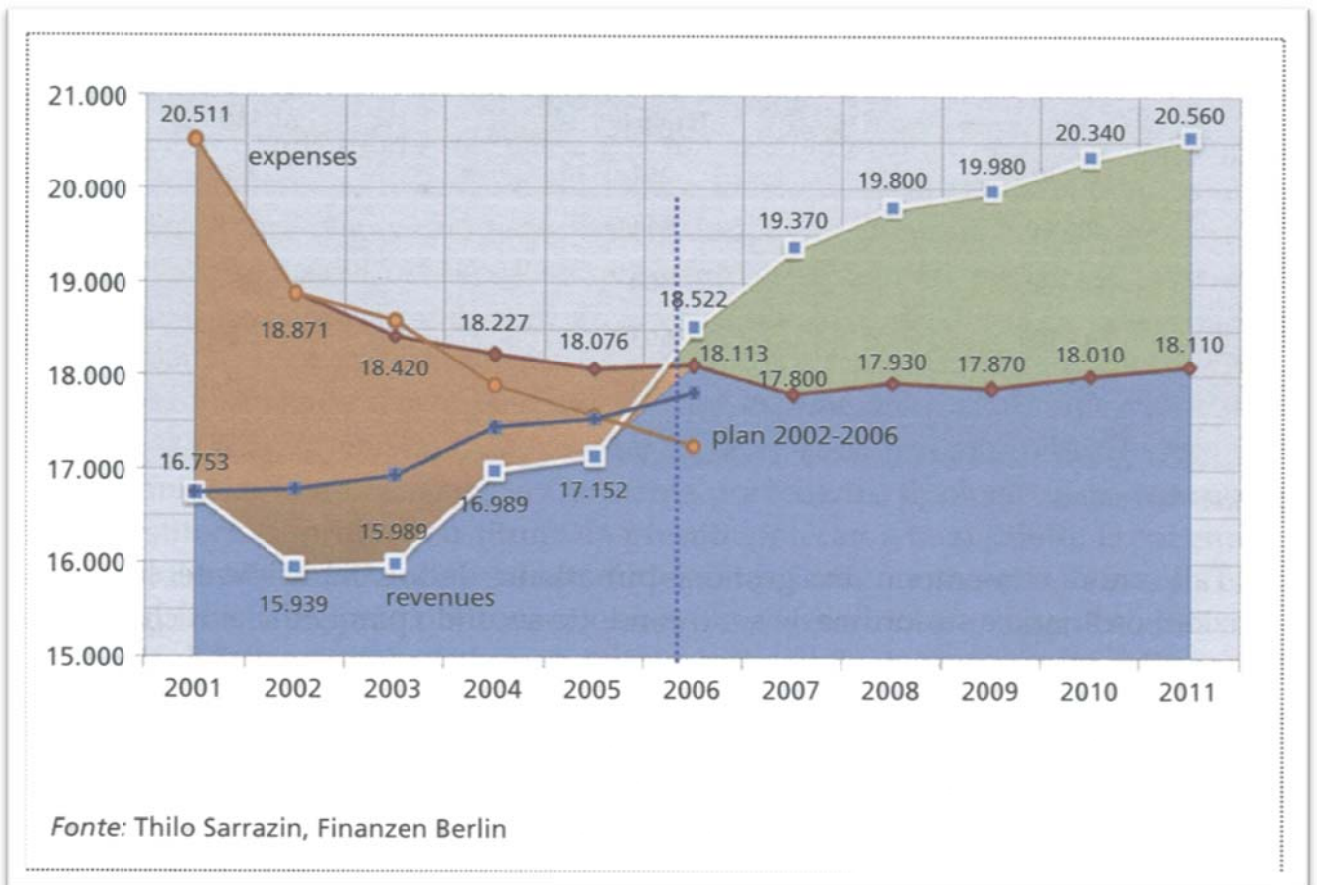
Ciò che è cambiato significativamente è la struttura di costo ed in particolare:

- Gli oneri per il personale si sono ridotti del 26%;
- Le spese di manutenzione sono diminuite di oltre il 25%;

La maggior efficienza è stata conseguita grazie ad un'azione combinata volta a migliorare alcuni processi chiave.

1

ale



In primo luogo, si è lavorato sulla manutenzione e, in particolare, sui rapporti con i fornitori. Per ridurre i costi dovuti alla gestione del singolo intervento (soprattutto di quelli di valore economico contenuto) sono state adottate piattaforme transazionali web che consentono di mettere l'utente finale direttamente in contatto con il fornitore. Il processo, conseguentemente, risulta economico, più veloce e di qualità migliore. Sempre per ridurre gli oneri economici derivanti dalla risoluzione dei piccoli guasti, tali società hanno fatto massiccio ricorso ad appositi contratti di assicurazione. In pratica, gli interventi al di sotto di una certa soglia sono processati direttamente dal partner assicurativo, che in tal modo riesce ad espletare i lavori a costi decisamente inferiore a quelli altrimenti ottenibili dai singoli gestori. Tale approccio consente anche ulteriori benefici qualitativi, come la riduzione dei documenti cartacei, la velocizzazione dell'intero iter (dalla segnalazione del guasto alla fatturazione dell'intervento) e la maggior trasparenza nella gestione dei guasti e nel riaddebito dei costi.

Altra area di particolare interesse è stata la gestione dei costi energetici. Innanzi tutto, laddove possibile, sono stati eseguiti interventi strutturali per ridurre il consumo energetico (isolamenti, serramenti, nuovi impianti più efficienti, utilizzo dell'energia solare). Come secondo passo, si è provveduto all'adozione di opportuni sistemi di rilevazione e misurazione dei consumi per ciascuna unità abitativa. In sostanza, negli immobili con impianti di climatizzazione centralizzati (la maggior parte dello stock di social housing), i gestori rilevano i consumi appartamento per appartamento e "riaddebitano" all'inquilino il costo effettivo (e non più il costo presunto calcolato, ad esempio, su base millesimale). In tal modo, ogni conduttore è incentivato a riscaldare/refrigerare solo quando ha necessità e l'effetto complessivo è un risparmio che può essere anche superiore al 10% dei consumi totali.

Passando poi al "ciclo attivo", le società berlinesi hanno sfruttato al meglio i loro sistemi informativi per ridurre le morosità e il numero degli alloggi sfitti. In particolare, la gestione degli insoluti ha consentito importanti recuperi di redditività. Complessivamente, il sistema dei sei gestori di social housing di Berlino è riuscito a migliorare la performance economica, sia il livello di servizi ai propri inquilini. Questi processi di miglioramento sono attualmente in corso in molte città tedesche. Uno dei principali fattori di questo cambiamento è l'evoluzione dell'intero modello di business, a partire dagli investitori che detengono la proprietà degli assets.

In sintesi i principali trend in atto possono essere così riassunti:

- Trasformazione della figura dell'investitore/operatore di social housing, che property manager "tradizionale" sta diventando sempre più un asset manager il cui obiettivo, pur nel rispetto dei requisiti di servizio sociale, è l'ottimizzazione del valore del portafoglio disponibile;
- Concentrazione dei portafogli su entità di dimensione maggiore per acquisire economie di scala nei servizi;
- Ridisegno dei core processes con ricorso all'outsourcing per le attività a basso valore aggiunto e maggior attenzione alle variabili chiave del business;
- Ampliamento della gamma di servizi offerti, soprattutto per le fasce sociali "emergenti" (anziani, single, single con figli);
- Adozione di sistemi gestionali avanzati, con monitoraggio costante dei parametri chiave di performance a supporto del processo decisionale degli investitori.

3.5.4_Inghilterra: il sistema di social housing

Gli enti locali e le *Housing Associations* (HAs) sono gli attori che operano nel settore di social housing inglese. Le HAs sono organizzazioni indipendenti e senza scopo di lucro registrate nella Housing Corporation, l'agenzia governativa che assegna anche i sussidi pubblici. Le HAs registrate nella Housing Corporation sono dette *Registered Social Landlords (RSLs)* e su di esse gli enti locali non esercitano alcun controllo. Nel 2009 il settore era così diviso (dati CECODHAS, 2009): 1.938.615 alloggi gestiti da organizzazioni senza scopo di lucro, e 2.087.456 alloggi dagli enti locali, direttamente o tramite ALMOs (Arm's – Length Management Organisations). Nel complesso, HAs e enti locali nel Regno Unito gestivano nel 2007 circa il 25% dello stock abitativo totale del Paese.

Le dimensioni del settore delle HAs si sono ampliate molto dall'inizio degli anni '80 ad oggi: se nel 1979 esso rappresentava solo l'1% dello stock abitativo totale, nel 2007 raggiungeva invece il 10%. Ciò è stato dovuto al fatto che dalla fine degli anni '80 si è affermata in larga scala una politica di trasferimenti volontari dagli enti locali alle HAs, quasi il 10% delle circa 2000 HAs attuali sono nate a seguito di tali trasferimenti, e al tempo stesso anche le nuove costruzioni destinate all'affitto sociale si sono concentrate nel settore delle HAs. La proporzione del settore relativo agli enti locali è invece destinata a ridursi ancora, in termini assoluti e percentuali, se le politiche non saranno modificate. Sono circa 200 gli enti locali che non hanno trasferito tutto il loro stock abitativo alle HAs.

Il settore di social housing comprende alloggi in affitto sociale, schemi di proprietà condivisa, e schemi per i lavoratori del settore pubblico impiegati nelle aree dell'educazione, salute o sicurezza (i cosiddetti *key-workers*). Ma la grande peculiarità del sistema di social housing inglese è rappresentata dal

Right to Buy, il diritto all'acquisto: introdotto nel 1980, consiste nel diritto, per i locatari degli enti locali e di alcune HAs, di acquistare a prezzi scontati l'alloggio in cui risiedono da un sufficiente periodo di tempo (cinque anni per le locazioni iniziate dal 18 gennaio 2005 in poi, sono due anni in precedenza).

Il social housing vuole fornire una sistemazione abitativa che sia nelle possibilità dei nuclei familiari con redditi bassi. I fattori discriminanti per determinare l'assegnazione o meno di un alloggio sociale sono la disponibilità di tali alloggi, che varia all'interno del Paese: nella zona di Londra, ad esempio, la domanda supera di gran lunga l'offerta, e l'eleggibilità del richiedente, non possono essere utenti di social housing gli immigrati il cui status non comporta pieni diritti, e chi (pur avendo pieni diritti) ha vissuto per un lungo periodo all'estero. Gli enti locali sono liberi di determinare le proprie politiche per l'assegnazione, ma restando all'interno di alcune linee guida. Per legge, essi devono rendere pubbliche le procedure e le priorità in base alle quali effettueranno l'assegnazione. Ad alcuni gruppi sociali deve essere garantita una "ragionevole preferenza": i senza tetto o chi rischia di diventarlo, le persone che vivono in condizioni insalubri, insoddisfacenti o di sovraffollamento, e coloro che devono trasferirsi per motivi di salute o altri bisogni particolari. In genere i candidati sono classificati sulla base di un sistema a punti, che considera il tempo passato in lista d'attesa per il social housing, nel cosiddetto registro abitativo, il livello di bisogno abitativo e altre priorità. Le HAs hanno le proprie liste d'attesa e politiche locative, ma si prevede che una percentuale dei loro alloggi sia resa disponibile ai candidati approvati dagli enti locali. È infine previsto un accesso preferenziale al social housing per coloro che si trovano in "bisogno prioritario", come ad esempio le donne incinte, i nuclei familiari con figli a carico, le persone vulnerabili a causa di disabilità mentali e fisiche, o per l'età (in particolare tra i 16 e i 21 anni), e le persone in cura, in prigione o in servizio nelle forze armate.

Un nuovo approccio per l'assegnazione degli alloggi è stato introdotto nel 2000, sul modello olandese della città di Delft. Nell'aprile 2006 era applicato nel 32% degli enti locali, in genere per il 75% dei propri alloggi. L'obiettivo è quello di estenderlo su tutta la scala nazionale entro il 2011. Questo sistema (Choice – Based Lettings) è strutturato così da tenere in considerazione le preferenze degli utenti, oltre ai criteri di priorità. Esso prevede che i candidati per il social housing, o i locatari di social housing che desiderano trasferirsi, possano presentare domanda per l'alloggio che meglio risponde alle loro esigenze tra quelli vacanti che le HAS pubblicano su giornali e siti internet specializzati. Per l'effettiva assegnazione si utilizzano criteri di priorità e, se possibile o necessario, si considera il tempo di attesa nelle liste.

Dal 2002, i canoni d'affitto di enti locali e HAS (e i loro aumenti) sono fissati sulla base di una formula nazionale, "*rent restructuring*", che considera il valore della proprietà, il salario medio locale, e la dimensione delle camere da letto. Prima di allora le HAS erano libere di fissare i propri canoni d'affitto, coi quali coprivano i costi e accumulavano riserve tali da consentire loro di ottenere prestiti a tassi di interesse relativamente bassi. Dalla fine degli anni '80 tali affitti erano aumentati ben di più dell'inflazione. Il governo inglese ha introdotto questa formula con l'obiettivo di rendere più trasparente la determinazione dei canoni di affitto, di eliminare le differenze tra i canoni di affitti degli enti locali e delle HAS in un periodo di dieci anni, e in generale di assicurare affitti sociali più bassi degli affitti privati.

Nel 2007 Whitehead e Scanlon hanno stimato che la differenza tra gli affitti medi sociali e privati (senza distinguere per posizione e qualità dell'alloggio) è di circa il 40% nel settore delle HAS e di quasi il 50% nel settore degli enti locali. Tali differenze, però, si ampliano o si riducono nelle diverse aree: in alcune regioni dell'Inghilterra del Nord esse sono

relativamente piccole, mentre nelle aree ad alta pressione abitativa come Londra possono superare il 60%.

Il governo Inglese accorda sussidi monetari agli operatori di social housing, enti sociale e HAs e un numero poco elevato di cooperative, per il loro sviluppo e il pagamento di una parte dei costi. Così le nuove costruzioni nel settore delle HAs sono finanziate sia dai prestiti ottenuti sul mercato privato sia dalle sovvenzioni statali, che arrivano a coprire fino al 50% circa dei costi. Di fatto il sussidio consiste in un prestito presso le istituzioni finanziarie private, e verrà ripagato solo quando la proprietà sarà rivenduta. Ciò consente da un lato di ridurre i costi del prestito sul mercato privato, e dall'altro la possibilità per il governo di recuperare il sussidio. I sussidi agli enti locali coprono invece ogni differenza tra le spese sostenute e i redditi da locazione stimati.

Attualmente la politica abitativa inglese è definita dal Piano per le comunità sostenibili del 2003, in cui sono esposti i provvedimenti del governo inglese affinché tutti gli alloggi sociali soddisfino i *Decent Homes Standard* entro il 2011. I sussidi dal lato dell'offerta agli enti locali sono così aumentati negli ultimi anni per conformare a tali standard lo stock esistente, invertendo il trend che li aveva visti diminuire fin dagli anni '80.

Nel complesso, tuttavia, i sussidi pubblici tendono a concentrarsi sui locatari a basso reddito. Essi beneficiano del cosiddetto *Housing Benefit*, sussidio volto a ridurre l'onerosità del canone d'affitto. Il suo ammontare dipende da una serie di fattori tra cui: il reddito familiare e i risparmi, il numero di persone a carico, e l'ammontare del canone di affitto. I nuclei familiari con redditi e risparmi più alti ricevono un Housing Benefit più basso: oltre una certa soglia di reddito il sussidio si riduce del 65%, e si riduce anche per risparmi superiori alle 6000 sterline fino in genere ad annullarsi per risparmi

superiori alle 16000 sterline. L'Housing Benefit è pagato dagli enti locali, che quindi lo scalano direttamente dall'affitto dovuto dai propri locatari.

Per i giovani single al di sotto dei 25 anni si utilizza un sistema detto *Single Room System*, basato sull'assunzione che essi condividano il proprio alloggio indipendentemente dal tipo di sistemazione in cui effettivamente vivono. Ciò significa che un giovane con meno di 25 anni che beneficia dell'Housing Benefit e sceglie di vivere solo, ad esempio in un monolocale, difficilmente riuscirà a coprire i propri costi abitativi.

Nel 2003 un nuovo sistema di indennità, la cosiddetta *Local Housing Allowance*, è stato introdotto in via sperimentale in nove comuni e altri nove si sono aggiunti nel 2005. Dall'aprile del 2008 è diventato il sussidio destinato ai locatari privati. In questo caso il beneficio è pari ad indennità fisse calcolate sulla base degli affitti privati in ciascuna zona, distinguendo per dimensione dell'alloggio, numero di occupanti, e dimensione del nucleo familiare. Nella maggioranza dei casi sono i richiedenti stessi, e non i proprietari dell'alloggio, a ricevere tale importo. L'obiettivo del nuovo sistema è da un lato quello di semplificare la prassi, e dall'altro creare una situazione per la quali i richiedenti hanno maggiori responsabilità per il pagamento delle proprie spese abitative e al tempo stesso possono avere un guadagno se trovano una sistemazione che costa meno rispetto a quanto prevedono le indennità fisse.

Per i locatari di enti locali e HAS, per i key – workers e per chi acquista la prima casa sono inoltre previsti alcuni schemi volti a dare sostegno nell'accesso alla proprietà. Si è già accennato al Right to Buy: i locatari degli enti locali, ma tale diritto viene mantenuto anche per i locatari degli alloggi trasferiti dagli enti locali alle HAS, hanno diritto di acquistare a prezzi scontati l'alloggio in cui risiedono da almeno due anni (oppure da cinque anni, se il contratto di affitto è successivo al 18 gennaio 2005). Lo sconto dipende dalla

durata della condizione di affittuario nell'alloggio che si vuole acquistare: si va dal 35% di sconto dal valore di mercato per chi vi risiede da cinque anni fino al 50% di sconto per chi vi ha vissuto venti anni. In ogni caso sono fissati dal Segretario di Stato dei livelli di sconto massimo applicabili in ciascuna area, che sono stati modificati nel tempo. Il *Right to Acquire*, introdotto nel 1996, è l'analogo del Right to Buy per i locatari dei Registered Social Landlords.

Gli schemi di proprietà condivisa che prendono il nome di *HomeBuy* sono i più recenti introdotti dal governo inglese per favorire l'accesso alla proprietà di quei nuclei familiari che non possono permettersi l'acquisto di una casa sul libero mercato, in particolare: locatari sociali, key – workers e coloro che acquistano la prima casa. Esistono tre tipi di HomeBuy:

- *New Build HomeBuy*
- *Open Market HomeBuy*
- *Social HomeBuy*

Il *New Build HomeBuy* prevede la condivisione della proprietà con una HA: gli acquirenti acquistano almeno il 25% di una nuova costruzione, e pagano un affitto, pari al 3% del valore, sulla restante parte posseduta dalla HA. È prevista anche la possibilità di acquistare quote aggiuntive in tranches pari ad almeno il 10% del valore della proprietà.

In base all'*Open Market HomeBuy*, l'acquirente acquista il 75% della proprietà attingendo ai propri risparmi e contraendo un prestito sul mercato dei capitali, mentre il restante 25% è finanziato a condizioni più favorevoli. Fino all'ottobre del 2006 questo 25% è stato finanziato con risorse pubbliche attraverso la HA, che agisce come *HomeBuy Agent*. Non erano previsti interessi, né rate mensili: il prestito veniva ripagato quando l'alloggio veniva rivenduto, in misura pari al 25% del valore corrente della proprietà in quel momento. Dall'ottobre del 2006, sotto il cosiddetto *Expanded Open Market*

HomeBuy, l'*HomeBuy Agent* finanzia il 12,5% del prezzo di acquisto alle condizioni precedenti, e l'altro 12,5% è finanziato da un prestatore qualificato e riconosciuto. Su tale prestito non vi sono interessi per i primi cinque anni, dopodiché possono raggiungere il 3% fino ad essere pari al normale tasso variabile del prestatore dopo dieci anni.

Il *Social HomeBuy* rappresenta invece una nuova opportunità per quei locatari che non possono beneficiare del Right to Buy o Right to Acquire, o che non possono permetterselo. Essi possono così acquistare una quota iniziale minima pari al 25% della loro casa, mentre sulla restante parte, che il proprietario locatore continua a possedere, pagano un affitto pari in genere al 3% annuo. Gli acquirenti godono di uno sconto, il cui ammontare può andare dalle nove mila sterline alle sedici mila sterline a seconda della zona, come per il Right to Acquire, solo sulla quota iniziale. L'utilizzo dei livelli di sconto del Right to Acquire significa che il Right to Buy offre condizioni migliori per coloro che sono eleggibili e hanno la possibilità di esercitarlo, dal momento che lo sconto è maggiore in quasi tutte le aree, va dalle sedici mila alle trentotto mila sterline, ed è calcolato sull'intero valore della proprietà, non solo sulla prima quota acquistata. I locatari di proprietà condivisa in case dipendenti sono responsabili di tutta la manutenzione, mentre nei condomini provvede alla manutenzione del proprio appartamento e contribuire finanziariamente a quella degli spazi esterni comuni curata dal proprietario locatore. Qualora il locatario di proprietà condivisa apporti migliorie all'alloggio tali da aumentare il suo valore, ciò sarà tenuto in considerazione quando vorrà acquistare ulteriori quote dell'alloggio.

Gli sviluppi recenti

Si è detto che in Inghilterra la missione del social housing è quella di fornire una sistemazione abitativa ai nuclei familiari che ne hanno

maggiormente bisogno, in genere quelli con i redditi bassi. Non deve quindi sorprendere che nel settore di social housing tendano a concentrarsi, più che in ogni altro diritto di occupazione, nuclei familiari con componenti molto giovani o molto anziani, pensionati o economicamente inattivi, immigrati e genitori soli. Ciò è conseguenza anche del Right to Buy, che ha messo i nuclei familiari più economicamente attivi nella condizione di acquistare il proprio alloggio. Tra il 1979 e il 2006 circa 165 mila alloggi di enti locali sono stati venduti in questo modo. Il settore sociale è così passato dal rappresentare circa un terzo dello stock abitativo totale all'inizio degli anni '80 all'attuale 20% circa. L'aumento dei prezzi abitativi degli ultimi decenni e la carenza di alloggi a prezzi accessibili hanno però aumentato la pressione sul settore sociale e le liste di attesa si sono allungate.


Da un'analisi delle caratteristiche dello stock di social housing, emerge che esso si distingue per un maggiore sovraffollamento e un minore spazio per persona. Vi sono forti differenze regionali nella percentuale di alloggi vacanti, alta nelle vecchie zone industriali e nulla nelle zone ad alta domanda abitativa. Le politiche si sono quindi concentrate sul recupero e rinnovamento in particolare delle aree urbane del Nord, a bassa domanda abitativa. Negli ultimi dieci anni vi sono comunque stati grandi miglioramenti per ciò che riguarda gli standard degli alloggi sociali. Il governo inglese ha infatti fissato alcuni standard minimi di decenza, *Decent Homes Standard*, che gli alloggi sia pubblici che privati devono soddisfare entro il 2011, prevedendo a tale proposito alcuni sussidi.

Il professor John Hills, nella sua pubblicazione approfondita sul social housing inglese (2008), ne riconosce il miglioramento in termini di qualità e accessibilità, ma sottolinea anche i punti su cui è necessario intervenire con efficacia. In particolare, vi è la necessità di implementare politiche per

promuovere la creazione di comunità sostenibili mixed – income, così come di recuperare e rinnovare le aree degradate.

In questa direzione si muove la programmazione economica finanziaria più recente, per il 2008 – 2011, in cui sono stanziati somme per il finanziamento di: la costruzione di 45 mila alloggi all'anno entro il 2011 (6,5 miliardi di sterline); la realizzazione delle infrastrutture di infrastrutture nelle aree di crescita (1,7 miliardi di sterline); le sovvenzioni per incentivare gli enti locali ad aumentare l'offerta abitativa (550 milioni di sterline); programmi del rinnovamento urbano e per la realizzazione di comunità miste (2 miliardi di sterline); programmi per la promozione della integrazione e coesione sociale (50 milioni di sterline). La nuova agenzia nazionale per l'housing e il rinnovamento creata nel 2007 lavora a come realizzare questi obiettivi.

Le HAs, da parte loro, alla fornitura di alloggi in affitto a prezzi accessibili affiancano l'offerta di abitazioni per le persone vulnerabili o anziane, di case in proprietà a prezzi accessibili e, in misura crescente, di case destinate alla vendita sul mercato aperto. Le HAs stanno facendo ingenti investimenti per il rinnovamento di alcune aree e per la fornitura di una vasta gamma di servizi locali come asili, doposcuola, e centri di riqualificazione professionale. L'obiettivo è quello di contribuire al successo dei percorsi educativi e lavorativi di chi risiede nelle aree in cui esse operano, di promuovere l'integrazione e di rendere tali aree un luogo salubre e sicuro in cui la gente desidera vivere.

SETTORE DI SOCIAL HOUSING	Obiettivo	Dare sistemazione abitativa alle persone che si trovano in situazioni di bisogno	<p>69% proprietà 10% affitto privato 21% affitto sociale</p> 	
	Criteri di assegnazione	Liste d'attesa con criteri di priorità gestite dagli enti locali Assegnazione da parte delle organizzazioni dei proprietari locatori		
	Forma giuridica dei providers	Comuni ALMOs Proprietari locatori sociali approvati Società private e investitori (in misura marginale) Diritto di occupazione cooperativo, per affitto e proprietà: No		
	Finanziamento	Banche commerciali Sussidi pubblici (50% dei costi) Esenzione da IVA		
	Aiuti pubblici agli affittuari di social housing	Indennità abitative personali		
	Stock di social housing	Stock abitativo totale		
	Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo totale	21%	2005	
	Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo in affitto	68%	2005	
	Numero di alloggi sociali in affitto ogni 1000 abitanti	86	2005	
	Produzione di social housing	Alloggi di social housing in % delle nuove costruzioni	11%	2005
DINAMICHE DI MERCATO	Disponibilità	Numero di alloggi ogni 1000 abitanti	430	2000
	Accessibilità	Consumo abitativo come percentuale del consumo totale dei nuclei familiari (media europea = 21,2%)	18,7%	2004
		Evoluzione della % del consumo abitativo dei nuclei familiari sul consumo totale	+1,6%	1995-2004
	Costi di costruzione	Evoluzione dei costi di costruzione	+72%	2000-2006
	Evoluzione del mercato abitativo	Evoluzioni nelle percentuali di: - proprietà - affitto privato - affitto pubblico/sociale	+4,5% +11% -12,5%	1990-2005
	Qualità dello stock abitativo	% di alloggi con bagno/doccia sul totale dello stock abitativo	99%	2001
SVILUPPI DELLE POLITICHE ABITATIVE	Priorità per le politiche abitative nel 2007	Riforma del mercato abitativo e accesso alla proprietà; migliorare la qualità abitativa e l'efficienza energetica. Raggiungere standard di decenza (Decent Homes Standard), favorire il recupero urbano e rurale, promuovere abitazioni a prezzi accessibili, costruire una comunità più solida, fornire migliori servizi pubblici		2007
	Impegno dello Stato	Spesa pubblica per sussidi abitativi come % del PIL	N. D.	2004
		Spesa pubblica per prestiti abitativi come % del PIL	N. D.	2004
DINAMICHE SOCIO-	Popolazione	Crescita della popolazione	6,7%	1980-2005
		Numero medio di persone per nucleo familiare (media eur = 2,4)	2,4	2004
DEMOGRAFICHE	Disoccupazione	Tasso di disoccupazione	4,6%	2005
	Immigrazione	Immigrazione netta sul totale della popolazione	+4,4‰	2004
	Struttura d'età	% < 15 anni (media eur = 16,4%) % 15-64 anni (media eur = 67,1%) % > 64 anni (media eur = 16,5)	18,2% 65,6% 16%	2004

La tabella è tratta dalla pubblicazione del CECODHAS European Social Housing Observatory "HOUSING EUROPE 2007".

3.5.5_Francia: il sistema di social housing

La Francia ha una lunga storia di social housing. Il concetto a cui si lega oggi il social housing è quello di HLM (*Habitations à Loyer Modère*), introdotto dalla legge quadro del 1957. Esiste un testo legislativo specifico per questo settore: il Codice dell'edilizia e dell'Abitazione (*Code de la Construction et de l'Habitation, CCH*).

Tale codice stabilisce che gli organismi di HLM possono essere pubblici o privati, registrati come tali dallo Stato. Essi costruiscono, acquistano, rinnovano e gestiscono alloggi destinati all'affitto di nuclei familiari in condizioni modeste, ma operano anche al fine di favorire la coesione sociale ed evitare fenomeni di segregazione. In cambio dei servizi di interesse generale prestati, lo Stato accorda loro esenzioni fiscali e aiuti specifici.

Il ruolo dello Stato è centrale. Oltre a garantire prestiti attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, esso definisce i bisogni abitativi, approva i progetti, e determina l'ammontare dei sussidi destinati al social housing. Tuttavia, sta crescendo anche il ruolo giocato dagli enti locali: essi controllano i proprietari locatori del settore sociale, co – finanziando i programmi di social housing, e sono incaricati dalla pianificazione urbana. Le normative dipartimentali determinano le regole da rispettare e i criteri di priorità per l'assegnazione degli alloggi da parte delle autorità locali.

Al finanziamento del social housing provvedono quindi lo Stato, gli enti locali e gli attori sociali interessati. Anche le imprese con più di 10 lavoratori dipendenti contribuiscono al finanziamento del social housing con una tassa abitativa sui salari, destinata a favorire la sistemazione abitativa dei loro dipendenti. Chiamata "*1% logement*", dal 1992 ad essa corrisponde in realtà il versamento dello 0,45% dello stipendio. Questi fondi sono utilizzati sia per

prestati che per sovvenzioni volte a favorire una sistemazione affittuaria o l'accesso alla proprietà.

Allo Stato, agli enti locali e alle imprese che contribuiscono al finanziamento degli organismi di HLM o portano loro garanzie finanziarie viene riservata la possibilità di proporre propri candidati per una certa quota di alloggi. In ogni caso, l'assegnazione degli alloggi resta competenza dell'apposita commissione di ciascun organismo di HLM.

Chi desidera ottenere un alloggio sociale deve registrare la propria domanda presso gli organismi competenti, e si vedrà assegnato un numero dipartimentale unico.

Dal 2007 gli organismi pubblici di HLM precedentemente esistenti sono stati unificati nell'agenzia pubblica dell'abitazione (*office public de l'habitat, OPH*), mentre sono quattro i tipi di organismi privati di HLM riconosciuti dal codice: le imprese sociali per l'abitazione (*Enterprises sociales pour l'habitat, ESH*); le società anonime cooperative di produzione e le società anonime cooperative di interesse collettivo per HLM; le società anonime di credito immobiliare (*Sociétés Anonymes de Credit Immobilier, SACI*) e le fondazioni di HLM. Tali organismi rientrano nel campo di responsabilità del Ministero dell'Abitazione (Ministere du Logement), e la conformità delle loro attività rispetto agli obiettivi sociali definiti dallo Stato è controllata.

A livello locale sono attive società di economia mista (*Societes d'économie mixte, SEM*), i cui azionisti di maggioranza sono enti locali. Nel complesso sono più di 800 gli organismi di HLM francesi. Di questi, il 34% sono OPH, il 36% sono ESH, il 10% SACI e il 20% cooperative. Essi gestiscono oltre quattro milioni di alloggi sociali, nei quali vivono circa dieci milioni di persone, pari a 450 mila nuclei familiari.

Le HLM sono distinti in cinque categorie, in base alle caratteristiche tecniche e alle modalità di finanziamento: HLMO (Habitations à Loyer Modère Ordinaire), PSR (Programme Social de Relogement), PLR (Programme à Loyer Réduit), ILM (Immeuble à Loyer Moyen) e ILN (Immeuble à Loyer Normal). Tale classificazione incide sul calcolo del canone d'affitto, poiché il canone deve rientrare all'interno di una forbice che varia in secondo della categoria.

Per accedere agli alloggi HLM è necessario essere cittadini francesi, o risiedere in maniera permanente e regolare in Francia, e superare una prova dei mezzi. Le soglie di reddito sono fissate in funzione del numero di persone componenti il nucleo familiare, del finanziamento cui sono soggetti gli alloggi suscettibili di essere assegnati a tale nucleo, e della loro posizione geografica. Ad esempio, per l'affitto sociale il reddito imponibile di una famiglia di due componenti senza persone a carico nell'area di Parigi e comuni limitrofi non deve superare i 21120 euro per un alloggio in regime PLAI, i 35200 euro per un alloggio in regime PLUS e infine 45760 euro in regime PLS.

PLAI (*Pret Locatif Aidé d'Intégration*), PLUS (*Pret Locatif à Usage Social*) e PLS (*Pret Locatif Social*) sono solo alcuni degli aiuti finanziari per alloggi. Essi sono applicabili agli alloggi in affitto gestiti dagli organismi di HLM, con lo scopo di accrescerne l'offerta. Nell'ordine, il primo consiste nel finanziamento di alloggi "molto sociali", destinati quindi ai nuclei più disagiati; il secondo finanzia alloggi sociali considerati "standard"; il terzo infine finanzia alloggi destinati ad ospitare nuclei familiari le cui risorse eccedono quelle richieste per l'accesso agli alloggi finanziati dai prestiti PLUS, ma che tuttavia incontrano delle difficoltà nella ricerca di una sistemazione, soprattutto nelle aree ad alta domanda abitativa. Nel periodo tra il 2000 e il 2004 le percentuali di alloggi sociali distinti per tali tipi di finanziamenti erano rispettivamente del

9%, 65,5% e 25,5%. Un confronto con gli anni precedenti mostra un elevato aumento della proporzione di alloggi "più che sociali". Nel 2006, inoltre, è stato introdotto un nuovo incentivo fiscale noto come "Borloo populaire", volto a stimolare gli investimenti nelle costruzioni destinate al mercato affittuario più che sociale. In cambio di una deduzione fiscale, l'investitore si impegna ad affittare l'alloggio per almeno nove anni a nuclei familiari il cui reddito è inferiore alle soglie fissate per gli alloggi "più che sociali". L'affitto deve essere del 30% inferiore al valore di mercato.

In generale, il livello degli affitti nel settore sociale è più basso rispetto al libero mercato, di circa il 30 – 40%. La differenza tra questi due settori è fissata dall'organismo di HLM all'interno di una forbice determinata amministrativamente, che tiene a sua volta conto della posizione geografica e della categoria dell'alloggio. Nel 2005 nella zona parigina tale prezzo andava in media sui 4,82 euro al metro quadrato per un alloggio "molto sociale" (PLAI), ai 5,43 euro per uno standard (PLUS), fino agli 8,14 euro per un alloggio "un po' più che sociale" (PLS). Quanto alla superficie dell'alloggio, viene fatta una distinzione tra alloggi non convenzionati dopo questa data. Per i primi, si fa riferimento alla "superficie corretta" dell'alloggio, che tiene conto della superficie reale dell'alloggio ma anche del suo equipaggiamento, luminosità, illuminazione, caratteristiche delle stanze, poi tradotto in metri quadrati; per i secondi invece si fa riferimento alla "superficie utile", vale a dire la superficie abitabile alla quale si aggiunge la metà delle superfici annesse come balconi o cantine.

Un alloggio convenzionato è un alloggio per il quale il locatore ha concluso una convenzione con lo Stato, spesso in occasione di opere di miglioria con contributi statali. Lo Stato si impegna a coprire una parte delle spese di affitto dei locatari attraverso l'aiuto personalizzato all'alloggio e, in contropartita, il locatore si impegna a rispettare la convenzione.

Ogni anno, il consiglio di amministrazione dell'organismo di HLM determina gli aumenti dei canoni per l'anno successivo. È infine prevista una maggiorazione del canone d'affitto per quei nuclei residenti in alloggi sociali che nel corso della locazione hanno visto aumentare il proprio reddito fino a superare le soglie fissate per l'assegnazione dell'alloggio.

All'interno degli organismi di HLM, le cooperative sono le specialiste per l'accesso sociale alla proprietà. Le modalità proposte sono tre. Innanzitutto la vendita allo stato futuro di completamento (*Vente an l'état futur d'achèvement, VEFA*): essa consiste in un contratto in base al quale il venditore cede immediatamente all'acquirente i propri diritti sul terreno così come la proprietà delle costruzioni esistenti, le opere successive diventano invece proprietà dell'acquirente a mano a mano che vengono completate: l'acquirente è tenuto a pagarle in base all'avanzamento dei lavori, mentre il venditore resta responsabile dei lavori fino al ricevimento dell'opera.

In secondo luogo è previsto l'affitto con possibilità di riscatto (*location – accession*), che permette ai nuclei familiari con redditi al di sotto di determinate soglie di diventare progressivamente proprietari del proprio alloggio.

Infine, le cooperative possono impegnarsi nella costruzione di una casa indipendente su un terreno che il futuro proprietario possiede già o che la cooperativa contribuisce a trovare.

Le cooperative di HLM sono anche firmatarie della carta "case a 100 mila euro", con cui il governo si propone di dare la possibilità a nuclei familiari con risorse modeste di accedere alla proprietà di alloggi di qualità con 100 mila euro. Le misure proposte al riguardo si differenziano in base alla localizzazione degli alloggi.

Gli sviluppi recenti

La popolazione francese è aumentata molto velocemente dagli anni '90, e stima che continuerà a fare altrettanto nei prossimi anni. Aumenta soprattutto il numero di immigrati e di appartenenti a minoranze etniche, che rappresentano una parte importante degli utenti di social housing.

Diminuisce la dimensione ma aumenta il numero di nuclei familiari che ricercano una sistemazione abitativa. L'invecchiamento della popolazione e un maggior numero di nuclei familiari di single e di coppie senza figli esprimono una domanda crescente per alloggi di piccole dimensioni.

A partire dal 1997 i prezzi abitativi hanno avuto un incremento continuo, superiore alla crescita dei salari. Negli ultimi decenni è così aumentata la concentrazione di famiglie povere nel settore sociale. Nel 2006 il 35% dei nuclei familiari soddisfa i requisiti di reddito per accedere agli alloggi "molto sociali", il 71% per accedere agli alloggi sociali "standard" e l'89% per gli alloggi "più che sociali". Ne consegue un turnover nel settore molto basso. Esistono inoltre forti differenze tra gli alloggi in affitto sociale nelle zone urbane e quelli nelle zone periferiche, dove gli edifici sono meno attraenti, la concentrazione di famiglie povere più alta e quindi dove maggiori sono i problemi legati alla segregazione spaziale e sociale.


Livelli di costruzione insufficienti hanno da parte loro determinato una crisi abitativa, che colpisce soprattutto le famiglie a reddito medio – basso e i centri urbani. La costruzione di nuovi alloggi sociali è diminuita percentualmente dalla metà degli anni '90, e anche se ora sta aumentando nuovamente resta controbilanciata da opere di demolizione.

Il Piano per la Coesione Sociale adottato nel giugno del 2004 interviene quindi per sviluppare l'offerta di alloggi in affitto a prezzi accessibili sia nel settore pubblico che privato, per promuovere l'accesso sociale alla

proprietà, e per contrastare la segregazione spaziale e sociale che affligge alcune aree, in particolare quelle in cui si concentra il social housing.

A tale segregazione è stata indubbiamente legata la rivolta delle banlieues del 2005, cui ha fatto seguito un'intensificazione delle politiche di rinnovamento urbano. Un'apposita agenzia nazionale (*Agence Nationale de Renovation Urbaine, ANRU*) si occupa di programmi quali la demolizione e il rimpiazzo di almeno un quarto del milione di alloggi sociale nelle peggiori condizioni, e il rinnovamento di altre 400 mila unità. L'obiettivo che questi programmi si pongono è quello di accrescere e migliorare il mix sociale demolendo e ricostruendo lo stock abitativo non più adeguato, migliorando gli impianti pubblici e incoraggiando le attività commerciali locali.

Da parte loro, già nel 2003 gli operatori di social housing si erano impegnati per accrescere e valorizzare la qualità dei servizi forniti ai residenti. Una legge del marzo del 2007 infine istituisce l'opponibilità del diritto all'alloggio. Si prevede che i titolari del diritto all'alloggio possano ricorrere alla giustizia amministrativa qualora il loro diritto non venga soddisfatto. La legge riconosce titolari del diritto all'alloggio possano ricorrere alla giustizia amministrativa qualora il loro diritto non venga soddisfatto. La legge riconosce titolari di tale diritto a partire dal 1 dicembre 2008 alcune categorie prioritarie (senza tetto, sotto sfratto, in sistemazione temporanea, inadeguata o insalubre, e nuclei familiari con figli minori in sistemazioni inadeguate); dal 1 gennaio 2012 si prevede invece di estenderlo a tutti coloro che, pur eleggibili per un alloggio sociale, dopo un intervallo di tempo sufficientemente lungo non lo hanno ancora ottenuto. L'autorità amministrativa, accettando il ricorso, potrà ordinare la sistemazione, la risistemazione o l'accoglienza in un'apposita struttura, accompagnate da un risarcimento monetario pubblico.

SETTORE DI SOCIAL HOUSING	Obiettivo	Dare sistemazione abitativa ai nuclei familiari al di sotto di certe soglie di reddito e aumentare il mix sociale	<p>56% proprietà 25% affitto privato 19% affitto sociale</p> 		
	Criteri di assegnazione	Soglie di reddito Sistema di registrazione con numero unico di registrazione Commissione per l'assegnazione Sistema di quote gestito dai comuni, dallo Stato e dagli organismi di social housing			
	Forma giuridica dei providers	Organismi pubblici e privati Organizzazioni senza scopo di lucro e cooperative Diritto di occupazione cooperativo, per affitto e proprietà: le cooperative partecipano alla fornitura di alloggi sociali in affitto (nel grafico a fianco, gli alloggi forniti dalle cooperative sono inclusi in "affitto sociale")			
	Finanziamento	Banche pubbliche Fondi di investitori Sussidi pubblici, garanzie pubbliche o prestiti IVA ridotta Esenzioni fiscali			
	Aiuti pubblici agli affittuari di social housing	Indennità abitative			
	Stock di social housing	Stock abitativo totale		29 495 000	2004
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo totale		19%	2005
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo in affitto		43%	2005
		Numero di alloggi sociali in affitto ogni 1000 abitanti		71	2005
	Produzione di social housing	Alloggi di social housing in % delle nuove costruzioni		9%	2005
DINAMICHE DI MERCATO	Disponibilità	Numero di alloggi ogni 1000 abitanti	513	2004	
	Accessibilità	Consumo abitativo come percentuale del consumo totale dei nuclei familiari (media europea = 21,2%)	23,5%	2000	
		Evoluzione della % del consumo abitativo dei nuclei familiari sul consumo totale	-1,3%	1995-2004	
	Costi di costruzione	Evoluzione dei costi di costruzione	+28%	2000-2006	
	Evoluzione del mercato abitativo	Evoluzioni nelle percentuali di:			
		- proprietà - affitto privato - affitto pubblico/sociale	+4% 0% 0%	1991-2005	
Qualità dello stock abitativo	% di alloggi con bagno/doccia sul totale dello stock abitativo	98%	2002		
SVILUPPI DELLE POLITICHE ABITATIVE	Priorità per le politiche abitative nel 2007	Rilanciare le costruzioni nel settore dell'affitto sociale e rinnovamento urbano delle aree di social housing depresse		2007	
	Impegno dello Stato	Spesa pubblica per sussidi abitativi come % del PIL	1,63%	2004	
		Spesa pubblica per prestiti abitativi come % del PIL	0,3%	2004	
DINAMICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE	Popolazione	Crescita della popolazione	+12,7%	1980-2005	
		Numero medio di persone per nucleo familiare (media eur = 2,4)	2,3	2003	
	Disoccupazione	Tasso di disoccupazione	9,5%	2005	
	Immigrazione	Immigrazione netta sul totale della popolazione	4,4‰	2004	
		% < 15 anni (media eur = 16,4%) % 15-64 anni (media eur = 67,1%) % > 64 anni (media eur = 16,5)	18,6% 65,1% 16,4%	2004	

3.5.6_Paesi Bassi: il sistema di social housing

In nessun altro Paese europeo il settore di social housing arriva a rappresentare il 40% del mercato abitativo come nei Paesi Bassi (dati CECODHAS, 2008). Tale percentuale corrisponde ad un numero di circa 2,5 milioni di alloggi, forniti da circa 500 *housing associations* e fondazioni. Solo una parte residuale degli alloggi sociali è di proprietà pubblica: nel corso degli anni '90 infatti molte compagnie abitative municipalizzate sono state privatizzate.

Le Housing Associations, in lingua olandese "*corporaties*", "*toegelaten instellingen*" o "*woningbouwverenigingen*", sono associazioni private senza scopo di lucro. Il loro numero è destinato a diminuire per via delle fusioni, sempre più frequenti per ragioni di efficienza e di economie di scala.

Da un lato le Housing Associations devono essere riconosciute a livello governativo come attori nel settore dell'housing sociale, e operano sotto la supervisione del Ministero dell'Abitazione. Il riconoscimento sancisce le responsabilità delle associazioni: esse devono avere la priorità di alloggiare quelle persone che, a causa del proprio reddito o di altre circostanze, si trovano in difficoltà nel trovare una sistemazione dignitosa, in particolare anziani e disabili; devono garantire gli standard qualitativi del proprio stock abitativo; assicurare la propria solidità finanziaria; provvedere alla consultazione dei propri affittuari e contribuire alla vivibilità delle aree in cui operano.

Dall'altro lato, e questa è sicuramente la peculiarità principale del sistema olandese di social housing, le organizzazioni di social housing sono finanziariamente indipendenti dal governo centrale: nel 1993, siglando un accordo che diventerà legge nel 1995 e conosciuto col nome di "*Bruterij*", il governo dà il via ad un'imponente operazione finanziaria che prevede l'estinzione tutta in una volta dei prestiti pendenti e dei sussidi tra Stato e

organizzazioni di social housing, rompendo così la relazione finanziaria che intercorreva tra essi. Alle Housing associations, restano riconosciuti solo benefici fiscali, come l'esenzione dall'imposta sulle società e dall'IVA.

L'indipendenza finanziaria ha comportato quindi una maggiore responsabilità nella gestione dei capitali e del rischio da parte delle Housing associations, che non hanno più la copertura dei sussidi pubblici e per il finanziamento delle proprie attività devono rivolgersi al libero mercato dei capitali. Tuttavia, per il settore dell'housing sociale esistono due organismi di sicurezza in grado di attirare prestiti ad un tasso di interesse inferiore dallo 0,5% all'1,5% rispetto a quello ottenuto sul mercato dei capitali da altri istituti quali ad esempio gli ospedali: il Fondo di garanzia per gli alloggi sociali (WSW) e il Fondo centrale dell'abitazione (CFV).

Il WSW è un'organizzazione senza scopo di lucro finanziariamente indipendente dal governo che agisce come garante per i prestiti alle Housing Associations: nel 2004 partecipava al WSW il 93% di tali associazioni. Qualora una housing association si ritrovi in una situazione finanziaria incompatibile con le esigenze del fondo e sia giudicata rischiosa, può rivolgersi al CFV.

Il CFV è un ente pubblico che fornisce assistenza finanziaria alle associazioni in difficoltà, con l'obiettivo di ripristinarne la solidità e continuità finanziaria, e permette loro di tornare a dar parte del WSW. Il CFV riferisce inoltre al Ministero dell'Abitazione della situazione di tali associazioni.

Il Governo centrale non opera quindi fa garante diretto, sebbene sia prevista da parte sua e dei comuni una "contro - garanzia" nel caso in cui i Fondi stessi incorrano in difficoltà finanziarie. Se da un lato il sistema olandese può essere considerato estremamente solido, tanto da poter considerare la "contro - garanzia" come uno strumento solo teorico, dall'altro è grazie soprattutto a questa stessa "contro - garanzia" che il rating dei fondi

è molto alto e le housing associations riescono ad ottenere tassi di interesse più favorevoli.

Gli alloggi gestiti dalle housing associations sono destinati ad ampi gruppi della popolazione. Nei Paesi Bassi infatti il settore di social housing non ha un carattere residuale, e ciò implica tra l'altro la positiva assenza di un effetto di stigma per chi vi risiede. Le housing associations stesse gestiscono il processo di assegnazione degli alloggi, basandolo su considerazioni relative alla dimensione dell'alloggio e del nucleo familiare, oltre che al livello di reddito. In particolare, poiché gli alloggi a basso costo sono ancora un numero limitato nonostante l'incremento delle nuove costruzioni, le housing associations hanno la responsabilità di assegnarli a chi presenta effettivamente i redditi più bassi. Anche i comuni possono intervenire per regolare l'assegnazione di tali alloggi. In genere, si richiede che i candidati soddisfino i criteri di reddito massimo e dimostrino l'esistenza di legami economici o personali nella Regione.

Nella pratica, l'assegnazione viene effettuata in base a liste d'attesa o tramite un sistema di offerte. Le liste di attesa tradizionali prevedono l'iscrizione dei richiedenti presso gli enti locali o il proprietario locatore stesso, e la reinscrizione ogniqualvolta si modifichi la loro situazione personale. La posizione all'interno della lista è determinata da un sistema di punti basato sulle caratteristiche dei richiedenti, con criteri di priorità.

Il sistema di offerte, oggi ampiamente diffuso, si basa invece sul modello di Delft, che prevede che le housing associations pubblichino su un giornale specializzato gli annunci relativi ai propri alloggi vacanti. Successivamente, i candidati potranno comunicare la sistemazione preferita via internet, telefono o posta. L'obiettivo è dunque quello di realizzare un sistema basato non solo su criteri di bisogno, ma anche sulle preferenze degli utenti. Alcuni alloggi sono riservati per gruppi specifici come ad esempio gli

anziani e i disabili, o anche coloro che entrano nel primo alloggio e coloro che vogliono disporre di un alloggio migliore. Qualora vi siano più candidati per uno stesso alloggio, i criteri per l'effettiva assegnazione possono essere di età, come nel caso di chi è al suo primo alloggio, o di durata dell'occupazione nel caso di chi desidera il trasferimento. Alternativamente, l'alloggio vacante può essere assegnato in base ad un sistema di punti che consideri anche la durata della registrazione. Sono inoltre riconosciute alcune situazioni di emergenza temporanea, per le quali è assegnata una carta prioritaria e garantita l'assegnazione di un alloggio entro tre mesi. Nel caso il beneficiario rifiuti, perde il diritto di priorità.

Non meno del 95% degli alloggi in affitto ricade nel settore regolato. Sono questi gli alloggi con un affitto mensile inferiore alla soglia riconosciuta come "limite di liberalizzazione", pari a 621,78 euro nel 2008. Al di sopra di questa soglia, gli affitti sono invece considerati "liberalizzati", determinati individualmente dal locatore e locatario in base alle regole del mercato.

"Regolato" significa che i livelli di affitto sono regolati dal governo centrale, così come gli aumenti massimi, legati ora al tasso d'inflazione. Il livello di affitto considerato ragionevole per un'abitazione indipendente è determinato da un sistema di valutazione a punti. Il totale dei punti utilizzati per valutare i diversi aspetti dell'abitazione può andare da 40 a 250: nel 2006, la traduzione in valore monetario di 40 punti era pari a circa 166 euro, mentre un alloggio da 250 punti aveva un affitto mensile di circa 1107 euro. In media, un'abitazione olandese ottiene attorno ai 131 punti, cui corrisponde un affitto mensile di circa 570 euro; il 70% dei punti assegnati riguarda la superficie dei vani, compresi bagno e cucina, mentre il restante 30% viene dalla valutazione di riscaldamento, isolamento termico, servizi sanitari e cucina, spazi esterni privati, tipo di abitazione, posizione, prossimità ai parchi, fermate di mezzi pubblici, scuole, negozi. Naturalmente si tiene conto anche dei valori

sfavorevoli come per esempio il degrado del quartiere o l'inquinamento acustico e dell'aria, di servizi come la presenza di sistemi di allarme o di attrezzature per disabili. Al contrario, non sono considerati aspetti quali l'efficienza energetica e l'ammontare degli investimenti effettuati per migliorare l'alloggio: in questa direzione vanno quindi i tentativi di modernizzare il sistema.

Questo sistema di valutazione ha un ruolo anche nel determinare le indennità di affitto per i nuclei familiari a basso reddito, più di un milione di famiglie nel 2008, pari a circa il 30% degli affittuari. L'indennità di affitto può essere ottenuta dagli affittuari delle housing associations, ma anche da quelli del settore privato. Per individuarne i beneficiari, sono state fissate innanzitutto soglie massime di reddito e ricchezza, che distinguono per numero di componenti del nucleo familiare e per età: ad esempio, per un nucleo familiare di più persone con meno di 65 anni tali soglie sono rispettivamente pari, nel 2008, a 27575 euro e 32850 euro. Successivamente, per determinare l'ammontare delle indennità, si applica una struttura per soglie. Tale struttura prevede che tutti gli affittuari, indipendentemente dal reddito, siano in grado di pagare una parte del proprio affitto: nessuna indennità è quindi riconosciuta per i livelli di affitto fino a 199,52 euro. Per i livelli di affitto che ricadono tra questa soglia e la successiva, fissata a 339,08 euro, è prevista un'indennità pari al 100% dell'ammontare che ricade all'interno dei rispettivi margini. Oltre il cosiddetto "limite di liberalizzazione" pari a 615,01 euro, non è più riconosciuta alcuna indennità. Queste regole sono valide a livello nazionale. Tuttavia, in alcuni comuni (tipo Amsterdam e Zoetermeer) esiste un sistema di indennità aggiuntivo, finanziato con i fondi comunali.


Gli sviluppi recenti

Se dopo la seconda guerra mondiale il problema da affrontare con priorità era la scarsità di abitazioni da un punto di vista quantitativo, ora hanno invece acquistato crescente importanza gli aspetti qualitativi. E nel complesso, la qualità risulta buona: un'indagine del 2005 stima che il 92% degli alloggi sia di qualità "buona" o "molto buona", e solo il 2% "cattiva". Più della metà degli alloggi in affitto sociale sono abitazioni monofamiliare, spesso a schiera e in generale lo stock abitativo è piuttosto giovane rispetto a quello di altri Paesi europei. Le Housing associations, che originariamente si occupavano della costruzione e della gestione degli alloggi in affitto sociale, sono ora attive anche nella costruzione di alloggi destinati alla proprietà, diversificano la propria offerta sviluppando "non – landlord activities" (NLAs) nel campo dell'occupazione, dell'istruzione e dell'assistenza alla persona, e operano per migliorare la vivibilità delle aree in cui sono presenti. L'obiettivo è quello di favorire la coesione sociale e migliorare la qualità della vita degli utenti e di chi vive nelle aree interessate. Negli ultimi anni è in corso di implementazione un ampio programma di recupero dei centri cittadini e delle periferie degradate.

L'indipendenza e la solidità finanziaria delle housing associations fanno infatti sì che esse possano sviluppare le proprie politiche, concentrandosi sulle priorità a livello locale. Esse possono intraprendere anche attività commerciali nel libero mercato a condizione che restino ben distinte dalla attività sociale, non interferiscano con esse o contribuiscano al loro sviluppo. In particolare, per servizio di interesse economico generale (SGEI), nel 2005 il Ministero dell'Abitazione ha definito il gruppo target delle attività sociali come quei nuclei familiari con un reddito inferiore ai 33000 euro.

Le dinamiche di aumento del numero di nuclei familiari e di invecchiamento della popolazione portano nuovi bisogni nel mercato abitativo e influenzano le attività di costruzione e ristrutturazione, volte a dar sì che gli anziani possano restare indipendenti nelle proprie abitazioni il più a lungo possibile. Un altro importante sviluppo riguarda gli immigrati e i richiedenti asilo: nel 2008 il governo olandese ha approvato un'amnistia generale per quelli tra loro che hanno vissuto per un certo numero di anni nei Paesi Bassi senza status legale. Ciò ha importanti implicazioni per il mercato abitativo e le housing associations, che devono fronteggiare la domanda espressa da queste persone ma anche contribuire al processo di integrazione. A questo proposito, le housing associations partecipano attivamente all'organizzazione di alcuni festival a carattere multiculturale, ad esempio, e in alcuni quartieri di Amsterdam si è cercato di adattare i progetti di costruzione alle preferenze di determinati gruppi etnici: è questo il caso del quartiere Zuidooost, dove i palazzi sono stati costruiti con la forma di un recinto all'interno del quale si trovano gli spazi comuni, perché gli abitanti africani avevano mostrato una preferenza in questo senso.

Il coinvolgimento degli utenti del social housing riveste un ruolo fondamentale sia dal punto di vista dell'integrazione sia da quello del miglioramento dei servizi offerti. Il rapporto che si cerca di instaurare è bilaterale: da un lato le housing associations, talvolta anche in partnership con agenzie specializzate, forniscono servizi volti a migliorare la qualità della vita dei propri utenti, ne sono esempio gli sportelli di aiuto all'ingresso nel mondo del lavoro, i centri per l'infanzia o per l'apprendimento, i servizi di assistenza domiciliare, ma dall'altro gli utenti si danno parte attiva e propositiva per contribuire al decoro e alla sicurezza del quartiere, e al buon funzionamento dei servizi.

SETTORE DI SOCIAL HOUSING	Obiettivo	Dare sistemazione abitativa alle persone con redditi bassi e ai gruppi intermedi	<p>54% proprietà 11% affitto privato 35% affitto sociale</p> 			
	Criteri di assegnazione	Liste d'attesa con criteri di priorità gestite dalle organizzazioni dei proprietari locatori Sistema di quote per l'assegnazione da parte dei Comuni (1%)				
	Forma giuridica dei providers	Società abitative Diritto di occupazione cooperativo, per affitto e proprietà: No				
	Finanziamento	Banche commerciali Fondi propri di investitori Garanzie pubbliche sui prestiti Esenzione da IVA e imposta sulle società				
	Aiuti pubblici agli affittuari di social housing	Indennità abitative				
	Stock di social housing	Stock abitativo totale			6 811 000	2004
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo totale			35%	2005
Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo in affitto		77%	2005			
Numero di alloggi sociali in affitto ogni 1000 abitanti		147	2005			
Produzione di social housing	Alloggi di social housing in % delle nuove costruzioni	12,8%	2005			
DINAMICHE DI MERCATO	Disponibilità	Numero di alloggi ogni 1000 abitanti	422	2000		
	Accessibilità	Consumo abitativo come percentuale del consumo totale dei nuclei familiari (media europea = 21,2%)	23,2%	2005		
		Evoluzione della % del consumo abitativo dei nuclei familiari sul consumo totale	+25%	1995-2005		
	Costi di costruzione	Evoluzione dei costi di costruzione	+18,5%	2000-2006		
	Evoluzione del mercato abitativo	Evoluzioni nelle percentuali di:				
		- proprietà	+20%	1990-2005		
- affitto privato		-21%				
- affitto pubblico/sociale	-15%					
Qualità dello stock abitativo	% di alloggi con bagno/doccia sul totale dello stock abitativo	100%	2002			
SVILUPPI DELLE POLITICHE ABITATIVE	Priorità per le politiche abitative nel 2007	Garantire prezzi abitativi accessibili e promuovere la ristrutturazione e la rivitalizzazione delle aree centrali e dei quartieri decaduti		2007		
	Impegno dello Stato	Spesa pubblica per sussidi abitativi come % del PIL	0,6%	2004		
		Spesa pubblica per prestiti abitativi come % del PIL	0%	2004		
DINAMICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE	Popolazione	Crescita della popolazione	+15,7%	1980-2005		
		Numero medio di persone per nucleo familiare (media eur = 2,4)	2,3	2003		
	Disoccupazione	Tasso di disoccupazione	4,7%	2005		
	Immigrazione	Immigrazione netta sul totale della popolazione	+1,2‰	2004		
Struttura d'età	% < 15 anni (media eur = 16,4%)	18,5%	2004			
	% 15-64 anni (media eur = 67,1%)	67,6%				
	% > 64 anni (media eur = 16,5)	13,8%				

La tabella è tratta dalla pubblicazione del CECODHAS European Social Housing Observatory "HOUSING EUROPE 2007".

3.5.7_Svezia: il sistema di social housing

Nel periodo del dopoguerra le politiche abitative si affermano in Svezia come importante componente del sistema di welfare state. Esse hanno l'obiettivo di garantire un alloggio di buona qualità all'intera popolazione, piuttosto che a gruppi specifici. Il principio alla base di tale approccio universalistico vuole che migliorando la situazione abitativa nel suo complesso, anche le condizioni dei gruppi più vulnerabili migliorerebbero. Piuttosto che di social housing, per quanto riguarda la Svezia, può essere appropriato parlare di "*public housing*": il termine svedese "*allmannytta*" significa in senso letterale "utile per tutti".

Un importante cambiamento nell'ambito delle politiche abitative è intervenuto all'inizio degli anni '90, con la riforma fiscale che tagliò le sovvenzioni pubbliche e al tempo stesso ridusse l'imposta sul reddito. Ciò ha determinato un aumento dei costi abitativi e ha modificato la posizione dei diversi attori: da una parte lo Stato, che non deve più sostenere gli alti costi di un tempo e per il quale anzi il settore abitativo si è trasformato in una fonte di reddito grazie al gettito proveniente dalle imposte legate agli immobili, e dall'altra i nuclei familiari con reddito basso o nullo, che si trovano ad affrontare maggiori difficoltà.

Attualmente il governo centrale definisce le politiche abitative nel loro complesso, fissando le regole legali e finanziarie e devono essere rispettate, mentre i comuni sono responsabili della pianificazione e dell'offerta di alloggi a livello locale. Per creare le condizioni affinché coloro che risiedono nel territorio possano vivere in un alloggio di buona qualità a costi ragionevoli, quasi tutti i comuni possiedono una propria compagnia abitativa.

Tali compagnie abitative pubbliche affiancano alla propria responsabilità sociale altre attività commerciali, ma con alcune restrizioni:

esse devono riguardare la fornitura di beni o servizi per i residenti nel territorio, e soprattutto essendo società senza scopo di lucro, gli eventuali profitti devono essere reinvestiti per il consolidamento della società.

Nel complesso le compagnie abitative pubbliche sono più di 300, gestiscono il 20% dello stock abitativo totale, pari a circa 830 mila unità, e alloggiavano 1,4 milioni di persone (dati SABO 2008). L'associazione che le rappresenta a livello nazionale è la SABO.

Fino agli anni '90 le compagnie abitative pubbliche si dividevano più o meno equamente tra società a responsabilità limitata e fondazioni, ma i cambiamenti intervenuti nel mercato hanno fatto sì che molte fondazioni comunali fossero trasformate in società a responsabilità limitata. Oggi restano solo una trentina di fondazioni, molte delle quali di piccole dimensioni.

I capitali per la costruzione di unità abitative sono acquisiti sul mercato finanziario, e non più con prestiti statali di lungo periodo come invece avveniva prima della riforma. In genere il prestito, di 40 anni o più, copre l'80/90% dei costi di costruzione, mentre le risorse proprie della compagnia abitativa coprono il resto. Per quanto siano presenti forti differenze regionali, la situazione di tali compagnie è economicamente solida.

La riorganizzazione del sistema di finanziamento non è stata tuttavia priva di problemi, tanto che lo Stato ha lanciato nel 2001 e nel 2003 dei programmi di aiuto finanziario con l'obiettivo di aumentare il numero di nuove costruzioni destinate alla locazione di 2000 – 5000 unità ogni anno.

Poiché la politica abitativa svedese vuole garantire un alloggio dignitoso a tutta la popolazione, l'allocazione degli alloggi delle compagnie pubbliche non si basa su soglie di reddito bensì su liste di attesa: è data sistemazione a tutte le categorie di affittuari, cercando piuttosto di evitare fenomeni di segregazione sociale.

Le famiglie con redditi bassi possono tuttavia ottenere un aiuto finanziario individuale così da poter vivere a prezzi ragionevoli in un alloggio di buona qualità e dagli spazi adeguati. Il sistema svedese di indennità abitative comprende tre diversi schemi, validi sia per l'affitto che per la proprietà: il primo si rivolge ai nuclei familiari con figli, il secondo ai giovani nuclei familiari nei quali i membri hanno meno di 29 anni anche senza figli, il terzo infine si rivolge ai pensionati. L'OCSE ha stimato che nel 2008 la percentuale del canone di affitto coperta dalle indennità abitative andava dal 20% al 33%, e che circa un terzo dei nuclei familiari in locazione ne beneficiava. Gli elementi considerati per determinare il massimo ammontare delle indennità sono le caratteristiche del nucleo familiare, componenti ed età, l'ammontare dei costi abitativi e del reddito familiare. Sono inoltre posti dei limiti massimi alla dimensione degli alloggi per i quali l'indennità viene richiesta.

Il canone di affitto degli alloggi viene fissato nell'ambito di negoziazioni, locali e collettive, tra le compagnie abitative pubbliche e le associazioni degli affittuari presenti nel territorio. Solo nel caso in cui non si riesca a raggiungere un accordo ci si rivolgerà alla SABO e alle associazioni degli affittuari a livello centrale. Innanzitutto nelle negoziazioni si fissa un livello di canone di affitto complessivo tale da coprire i costi sostenuti, e successivamente si definiscono i canoni delle singole unità dello stock abitativo in base alle loro caratteristiche, come qualità e posizione. Il principio secondo cui alloggi con uguali caratteristiche devono avere lo stesso canone d'affitto porta ad un altro turno di contrattazioni tra le associazioni locali degli affittuari e le associazioni dei proprietari, nelle quali i livelli dei canoni d'affitto nel settore pubblico sono utilizzati come benchmarks per gli affitti privati: questi ultimi possono essere superiori agli affitti pubblici al massimo in misura del 5%. Nel complesso, le differenze principali tra il settore affittuario pubblico

e privato stanno nel fatto che lo stock in affitto privato tende ad essere più vecchio ma meglio posizionato, e nelle responsabilità sociali. La legislazione enfatizza in ogni caso il diritto di occupazione degli affittuari, e prevede che il proprietario locatore non possa aumentare l'affitto di un livello irragionevole per indurre il trasferimento del locatario.

Sebbene ogni tipo di nucleo familiare possa risiedere negli alloggi delle compagnie abitative pubbliche, il profilo sociale degli affittuari del settore pubblico si differenzia da quello di chi rientra negli altri diritti di occupazione. Nel settore pubblico tendono ad essere maggiormente presenti nuclei composti da un solo genitore, anziani soli, immigrati, e nei complesso nuclei di cui il reddito ricade sotto la soglia di povertà.

In Svezia esiste infine un importante sistema cooperativo, che i suoi principali attori nelle società *Riksbyggen* e HSB. Gli alloggi che fanno capo a tali cooperative sono circa 700 mila, vale a dire il 17% dello stock abitativo totale (dati CECODHAS 2009).

Coloro che risiedono negli alloggi cooperativi sono membri della cooperativa stessa: insieme, essi ne possiedono e gestiscono le proprietà e gli spazi comuni. Il diritto di occupazione di cui godono è illimitato, e le quote, cioè condizione di membro, possono essere vendute, ereditate o trasferite così come altri beni economici. La cooperativa deve coprire i propri costi, che annualmente il consiglio di amministrazione provvede a ripartire tra i vari membri in base alle quote possedute.

Gli sviluppi recenti

Il mercato abitativo svedese, così come quello di molti altri Paesi europei, è messo sotto pressione dalle recenti dinamiche demografiche. La più importante è rappresentata dall'incremento percentuale degli anziani e dei pensionati, che domandano alloggi adeguati alle proprie necessità. Non a

caso, la costruzione di case protette per gli anziani è oggi la sola a ricevere sussidi pubblici. Le case protette sono soluzioni abitative pensate per gli anziani che possono avere bisogno di assistenza generica, e a questo scopo prevedono la fornitura di una serie di servizi e spazi comuni.

Una seconda importante dinamica riguarda le migrazioni interne dalle aree rurali a quelle urbane, che hanno determinato squilibri nel mercato abitativo a livello regionale. Poiché la popolazione tende a concentrarsi dove le opportunità in termini di istruzione e lavoro sono maggiori, nelle grandi città tende ad esservi un'offerta abitativa insufficiente e di conseguenza i prezzi più alti. Per i nuclei familiari con reddito basso ciò rappresenta un'ulteriore barriera all'integrazione, poiché l'assenza di un alloggio a prezzi accessibili ostacola la loro presenza in tali aree. Al contrario, nelle aree rurali o depresse tende ad esservi un eccesso di offerta di alloggi pubblici: circa 50 mila sono quelli vacanti, e i costi ad essi legati stanno diventando insostenibili. Circa 5 mila alloggi vengono demoliti ogni anno (dati CECODHAS).


Le preferenze abitative sembrano non aver subito grossi cambiamenti negli ultimi anni, e ricadono per la maggior parte sulla proprietà e sugli alloggi cooperativi. Il trasferimento a livello comunale di molti poteri decisionale in ambito abitativo ha dato inizio ad un processo di privatizzazione dello stock abitativo pubblico: i comuni decidono autonomamente se vendere la propria compagnia abitativa, tutta o in parte, a investitori privati o a nuove società cooperative. Spesso, però, le famiglie povere non dispongono delle risorse necessarie per scattare l'alloggio in cui risiedono in affitto quando viene messo in vendita. In genere, inoltre, gli investitori acquistano gli alloggi pubblici a prezzi favorevoli e li rivendono a prezzi più alti, aumentando il rischio di speculazione nel mercato abitativo.

Il governo di centro destra eletto nel 2007 ha voluto promuovere l'uscita dei nuclei familiari a basso reddito dal settore affittuario, attraverso la

previsione si un sistema di garanzie pubbliche al credito. Gli schemi più popolari per il passaggio alla proprietà sono quelli attraverso i quali gli alloggi in affitto sono trasformati in cooperative. Il governo ha negli ultimi anni affermato che particolare importanza deve essere riservata al passaggio dall'affitto alla proprietà cooperativa nei quartieri con meno attrattive. L'obiettivo è quello di combattere la segregazione e favorire il tenure – mix.

L'aumento dei costi abitativi degli ultimi anni ha infatti reso più netta la distinzione tra famiglie agiate e povere. Il rischio è che alcune aree diventino sempre più depresse, se ogni famiglia di reddito medio – alto che se ne va viene rimpiazzata da una famiglia con reddito basso e spesso con maggiori difficoltà sociali.

Il ruolo degli attori che operano nel settore abitativo è ora più attivo per ciò che riguarda la creazione di una "società sostenibile". Benché gli standard tecnici degli alloggi svedesi siano comparativamente molto alti, i proprietari locatori investono nella manutenzione e nel rinnovamento al fine di mantenere gli edifici e le aree in buone condizioni e assicurare il valore dei loro beni immobili. Gli aspetti su cui è attualmente prioritario intervenire riguardano le modifiche strutturali necessarie per i bisogni espressi da disabili e anziani, così come le misure per il risparmio energetico e la tutela dell'ambiente. Particolare attenzione viene riservata anche agli aspetti qualitativi, e molti attori del settore abitativo sono sempre più coinvolti nella fornitura di servizi nelle aree più esposte al rischio di segregazione sociale e spaziale. L'assistenza domiciliare a anziani e malati, si è accennato prima di case protette per anziani, o servizi di pulizia sono tra i più diffusi.

SETTORE DI SOCIAL HOUSING*	Obiettivo	Dare a tutti una sistemazione abitativa decente e a prezzi accessibili Politica sociale che riguarda l'housing	<p>54% proprietà 22% affitto privato 21% affitto sociale 3% altro</p> 		
	Criteri di assegnazione	Liste d'attesa Assegnazione da parte delle organizzazioni di proprietari locatori Sistema di quote per l'assegnazione da parte dei Comuni			
	Forma giuridica dei providers	Società municipali Cooperative Diritto di occupazione cooperativo, per affitto e proprietà: nel grafico a fianco, gli alloggi forniti dalle cooperative sono inclusi in "proprietà"			
	Finanziamento	Banche commerciali Garanzie pubbliche Esenzione dall'imposta sulle società			
	Aiuti pubblici agli affittuari di social housing	Indennità abitative			
	Stock di social housing	Stock abitativo totale		4 351 000	2004
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo totale		21%	2005
Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo in affitto		48%	2005		
Numero di alloggi sociali in affitto ogni 1000 abitanti		95	2005		
Produzione di social housing	Alloggi di social housing in % delle nuove costruzioni	16%	2005		
DINAMICHE DI MERCATO	Disponibilità	Numero di alloggi ogni 1000 abitanti	486	2000	
	Accessibilità	Consumo abitativo come percentuale del consumo totale dei nuclei familiari (media europea = 21,2%)	28,2%	2005	
		Evoluzione della % del consumo abitativo dei nuclei familiari sul consumo totale	+12%	1995-2005	
	Costi di costruzione	Evoluzione dei costi di costruzione	+29%	2000-2006	
	Evoluzione del mercato abitativo	Evoluzioni nelle percentuali di:			
		- proprietà - affitto privato - affitto pubblico/sociale	-2,5% +10% +5%	1990-2005	
Qualità dello stock abitativo	% di alloggi con bagno/doccia sul totale dello stock abitativo	100%	2005		
SVILUPPI DELLE POLITICHE ABITATIVE	Priorità per le politiche abitative nel 2007	Sviluppare soluzioni abitative per giovani e anziani		2007	
	Impegno dello Stato	Spesa pubblica per sussidi abitativi come % del PIL	0,64%	2004	
		Spesa pubblica per prestiti abitativi come % del PIL	0%	2004	
DINAMICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE	Popolazione	Crescita della popolazione	+8,5%	1980-2005	
		Numero medio di persone per nucleo familiare (media eur = 2,4)	2	2004	
	Disoccupazione	Tasso di disoccupazione	6,3%	2005	
	Immigrazione	Immigrazione netta sul totale della popolazione	+2,8%	2004	
		% < 15 anni (media eur = 16,4%) % 15-64 anni (media eur = 67,1%) % > 64 anni (media eur = 16,5)	17,8% 65,1% 17,2%	2004	

3.6_I profili finanziari di un investimento nel social housing

La pianificazione finanziaria di interventi di social housing deve essere effettuata tenendo conto dei seguenti fattori:

- Determinazione della richiesta di social housing complessiva;
- Definizione degli "attori e ruoli" coinvolti nell'intervento pianificato;
- Definizione della "concertazione" delle azioni;
- Definizione dell'orizzonte temporale degli interventi;
- Individuazione delle diverse strategie d'intervento

Infatti, affinché possa essere pianificata un'azione efficace a livello di "Sistema Paese", occorre poter realizzare politiche d'intervento incisive e risolutive in relazione alle esigenze sociali in essere.

L'emergenza abitativa(non consideriamo quella fascia di popolazione che versa in uno stato di "indigenza", bensì il target social rappresentato da coloro i quali non possono permettersi un alloggio il cui canone sia determinato dal libero mercato) si manifesta in particolar modo tra gli anziani con pensioni basse, gli studenti e i lavoratori che si spostano sul territorio nazionale, gli immigrati e i giovani/le giovani coppie.

Attualmente, in Italia l'intervento del social housing deve quindi inserirsi, dato che il target sociale di riferimento non è in grado di sostenere i canoni di mercato, tra livelli consistentemente inferiori e detti canoni di mercato, che costituiscono il valore di CAP dell'azione di social housing, ma nettamente superiori ai canoni ERP, che conseguentemente definiscono il valore minimo FLOOR, oltre il quale si deve fissare il "*canone moderato*".

La domanda di edilizia residenziale a livello nazionale appare estremamente rilevante: Assoimmobiliare, per esempio, ha quantificato in circa un milione di nuove residenze destinate alla locazione, una manovra adeguata per contribuire ad attenuare il disagio abitativo. A titolo di confronto, è interessante notare, a tal proposito, che l'edilizia sociale in essere nel suo insieme è attualmente composta da una piattaforma che comprende circa un milione di alloggi, considerando il solo patrimonio IACP, delle Agenzie e degli Enti locali (comuni, province, regioni) e che per esempio nel nostro Paese, durante l'ultimo decennio, si è costruito circa il 10% del totali dello stock abitativo, a fronte di una media europea di circa il 25%.

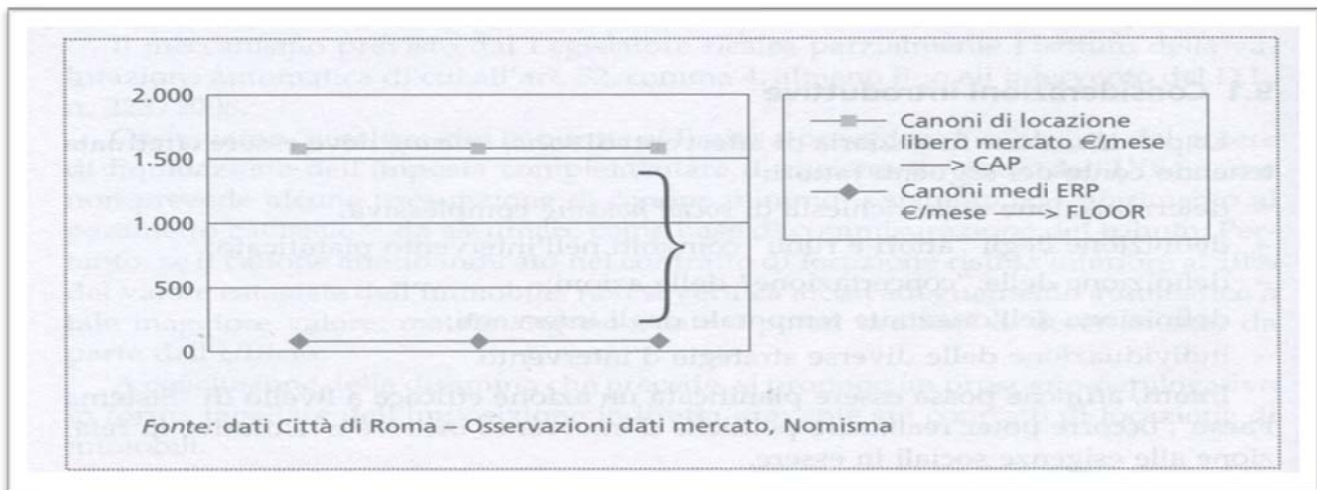
Tabella 6_ categorie soggette a vivere in affitto

<i>immigrati</i>	2.1%
<i>Persone sole di meno di 35 anni</i>	9.1%
<i>Persone di meno di 35 anni</i>	3.3%
<i>Residenti nelle 16 grandi città</i>	1.0%
<i>Persone sole 35-64 anni</i>	8.6%
<i>monogenitore</i>	5.0%
<i>Media nazionale</i>	8.6%

È altrettanto importante considerare i fattori di disagio sociale che hanno generato tale crescente bisogno di edilizia residenziale, quali per esempio:

- Le condizioni dei giovani, la cui permanenza in famiglia nell'arco di dieci anni per l'età compresa tra i 25 e i 35 anni è aumentata di circa il 12%, attestandosi a circa il 45%;
- Gli immigrati, le cui presenze economicamente attive in Italia sono quasi raddoppiate dal 2004 al 2006;
- Il crescente invecchiamento della popolazione;
- La perdita del potere d'acquisto delle famiglie (attualmente le famiglie con reddito medio-basso compreso tra 1200 e 2200 euro mensili sono pari a circa il 30%).

able housing



Di fronte a tale emergenza, va definita la composizione ottimale delle parti coinvolte nel realizzare le soluzioni: occorre, quindi, tener presente che l'evoluzione in Italia, verso una forte decentralizzazione, prevede che le attribuzioni in materia di politiche sociali ricadano prevalentemente alle Regioni e agli Enti locali. Anche se nell'ultimo ventennio in tutta Europa si è proceduto al decentramento verso i comuni di funzioni del patrimonio abitativo, attualmente occorre comunque che gli interventi prevedano un coinvolgimento univoco e attivo da parte del "pubblico" nel suo complesso e del privato. Recenti iniziative in tal senso si sono verificate per esempio in Inghilterra, Francia e Spagna.

In Italia, inoltre, c'è stata una completa battuta d'arresto sull'edilizia sociale, a causa di bilanci sempre più insostenibili per gli enti locali e di

condizioni di onerosità legate a un'immobilizzazione in un patrimonio a rendimento negativo. Nel 2009 sono stati costruiti 1900 alloggi "sociali" a fronte dei 40 mila in Francia, pari all'1% del totale costruito a libello nazionale (dati Censis).

Occorre quindi, che la risposta all'emergenza abitativa preveda una "compartecipazione" di azioni e attori. Le parti coinvolte prevedono l'attivazione di differenti azioni, comunque necessarie al fine di realizzare un quadro complessivo di intervento e tali da offrire possibilità di realizzazione di strutture finanziarie (*found raising*). A titolo esemplificativo, il confronto tra l'attuale *out standing* dei fondi immobiliari sul mercato italiani, pari a 19 miliardi di euro di patrimonio e di un attivo oltre i 31 miliardi di euro, e i volumi ipotizzabili per realizzare una soluzione adeguata all'emergenza sociale, pari a un importo stimabile di circa 100 miliardi di euro, danno comprendere come l'azione di social housing possa essere di dimensioni estremamente rilevanti, e pertanto debba essere effettuata con diversi interventi e strumenti differenziati.

Tra tali manovre va evidenziata la necessità d'interventi di natura fiscale, in materia di urbanistica e di modifiche/integrazioni normative. Le manovre elencate risultano necessarie in quanto il settore social housing, presentando elevate criticità, si potrebbe anche configurare ad alto rischio, fino a quando non si introducono elementi di mitigazione dei rischi e/o di ottimizzazione del processo.

Oltre a tali misure tese a risolvere con diversi strumenti la medesima "criticità", occorre, tener presente come la pianificazione di risposte all'emergenza abitativa debba comunque considerare l'"indotto" connesso con le realizzazioni di nuove aree. Infatti, la creazione di una "città allargata" garantisce l'utilizzo di servizi essenziali e al tempo stesso ne richiede la

necessaria disponibilità. Pertanto, le infrastrutture vanno comprese in tale pianificazione.

Gli interventi debbono essere di molteplice natura, prevedere la partecipazione di diverse controparti ed essere strettamente correlati. Tali progetti, in particolare, dovrebbero comportare il coinvolgimento della Pubblica Amministrazione, di investitori istituzionali, oltreché organismi no-profit.

Alcuni esempi di ruoli: i fondi infrastrutturali (F2i Fondo italiano per le infrastrutture, il Fondo RBS-ABN *infrastructure capital equity*) possono rivestire il ruolo di finanziatori di attività atte a realizzare le infrastrutture necessarie, con strategie di investimento per il fondo stesso che possono differenziarsi dagli investimenti in *economic infrastructure* per l'assenza del fenomeno *cash-flow/volume risk*, la parziale indipendenza della *security* dal *physical asset* e la possibilità per i progetti di definire una tempistica definita con una condivisione del progetto da parte dello Stato.

Alcuni esempi d'interventi/strumenti: andrebbero individuate delle nuove aree "a standard" a partire dagli edifici e dalle aree dismesse e inutilizzate (scuole, ospedali, ecc): così il welfare diventa anche strumento di sviluppo economico.

Altro ruolo specifico può essere riscoperto dalla Cassa dei Depositi e Prestiti, tenendo in considerazione il ruolo istituzionale, la sua natura e vocazione pubblica, i capillari contatti con gli Enti locali che possono agevolare la creazione di un bacino comuni multi-originator, con conseguenti investimenti in iniziative da parte della stessa che portino, in alcuni casi, a rendimenti meno "aggressivi" di quelli richiesti da altre istituzioni di mercato.

Un altro importante protagonista tra gli investitori istituzionali è rappresentato dai fondi pensione, target ideali sia per l'orizzonte temporale di riferimento, sia per l'interesse nel ricevere indicizzazioni al parametro "CPI"

(inflazione) presente negli investimenti nei fondi immobiliari. La specifica normativa prevede la possibilità per i fondi pensione di sottoscrivere o acquistare quote di fondi immobiliari con gestione diretta dell'investimento, a differenza della prassi con la quale, secondo quanto stabilito da Covip e dalla stessa normativa con riferimento agli assets non immobiliari, la gestione delle risorse viene affidata tramite gara e apposite "convenzioni" con deleghe di gestione a esterni opportunamente selezionati.

Analisi del business plan

L'analisi è stata per maggiore chiarezza condotta avendo a riferimento principalmente i fondi immobiliari (che del resto costituiscono anche nella valutazione del Legislatore da ultimo nel Piano Casa, una delle principali modalità per la realizzazione di progetti di social housing). I risultati di tale analisi possono comunque essere estesi a tutti i progetti di social housing e hanno quindi valenza generale.

Perché si possa realizzare un business plan che offra un rendimento atteso superiore al tasso risk free, in misura tale da poter permettere un placamento positivo, occorre ottimizzare ogni fase.

I momenti di intervento si possono così suddividere:

1. Apporto / cessione delle aree;
2. Costruzione degli alloggi;
3. Periodo di locazione/rendimento agli investitori;
4. Fase di dismissione degli immobili;
5. Indebitamento;
6. Attività indotta;
7. Equity;

RAPPORTO/CESSIONE DELLE AREE

L'apporto delle aree edificabili da parte dell'Ente locale deve prevedere vantaggi "embedded" per l'investitore: tale scopo può essere raggiunto tramite l'utilizzo delle aree "a standard", intervento attualmente sostenuto da Assoimmobiliare, in quanto potrebbe ridurre il costo iniziale dei terreni a circa un decimo. Le aree a standard, attualmente inutilizzate e dedicate "virtualmente" a parchi, parcheggi, scuole, potrebbero permettere a livello qualitativo una realizzazione perfettamente "integrata" dell'edilizia sociale, ma a livello quantitativo attualmente offrono una soluzione parziale: i dati Censis

rilevano che a Roma, per esempio, sarebbe possibile realizzare circa 33 mila alloggi mentre a Milano solo 17 mila.

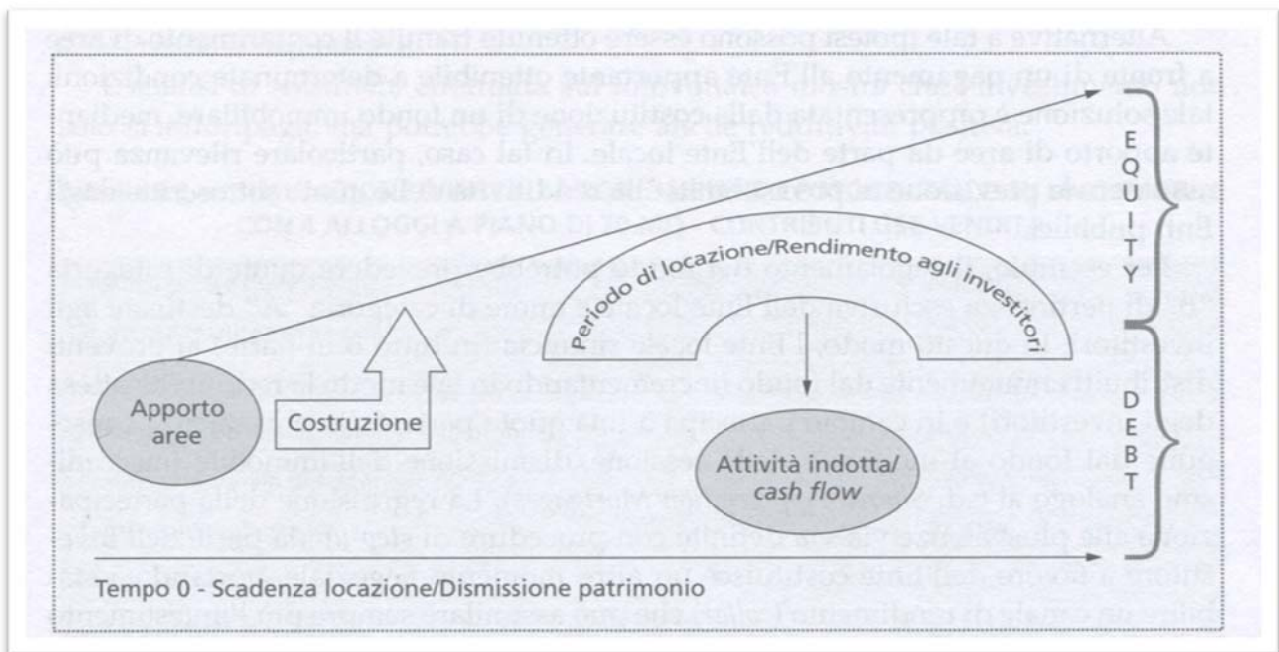
Alternative a tale ipotesi possono essere ottenute tramite il conferimento di aree a fronte di un pagamento all'ente apportante ottenibile a determinate condizioni: tale soluzione è rappresentata dalla costituzione di un fondo immobiliare, mediante apporto di aree da parte dell'Ente locale. In tal caso, particolare rilevanza può assumere la previsione di precisi limiti alla redditività delle quote sottoscritte dagli Enti pubblici.

Per esempio, il regolamento del fondo potrebbe prevedere quote di categoria "B" di pertinenza esclusiva dell'Ente locale e quote di categorie "A" destinate agli investitori. In questo modo, l'Ente locale rinuncia ai proventi distribuiti annualmente dal fondo (incrementando in tale modo la redditività attesa dagli investitori) in cambio partecipa a una quota parte delle plusvalenze conseguite dal fondo al momento della cessione/dismissione dell'immobile. La regressione della partecipazione alle plusvalenze via via definite con procedure step-up da parte dell'investitore a favore dell'Ente costituisce un altro momento negoziale, portando a stabilire un canale di rendimento (collar) che può assimilare sempre più l'investimento a un "capitale garantito" a tasso fisso predefinito in un range (in particolare a un tasso reale con predominanza di tasso fisso, dati i meccanismi descritti). Infatti, la rinuncia ai proventi annuali da parte dell'ente locale crea un importante sostegno alla redditività del fondo tale da rendere l'investimento a rischio immobiliare sostanzialmente "neutralizzato" (capitale garantito), ma con un tasso di rendimento massimo limitato.

L'emissione di quote "B" è già stata utilizzata nel Fondo FIP e nel Fondo FIPRS (Regione Sicilia), con valore però della quota "figurativo".

Un'alternativa sostanzialmente simile consiste in una vendita a termine delle aree da parte dell'Ente locale, il quale riversa, a sostegno della

ocial housing



redditività del fondo, la differenza tra il valore attuale e il valore futuro della vendita.

L'analisi di tali soluzioni deve essere effettuata tenendo conto degli aspetti Eurostat. Un'alternativa all'apporto delle aree consiste nell'identificazione di patrimonio pubblico disponibile e "riconversione" dello stesso, tramite il recupero di edifici non utilizzati (per esempio caserme).

COSTRUZIONE DEGLI ALLOGGI

Nella fase di costruzione degli alloggi, le variabili sono rappresentate dalla dinamica dei costi di costruzione, di gestione e di manutenzione degli immobili e delle economie di scala ottenibili. Inoltre, va perseguita una politica di razionalizzazione della realizzazione degli alloggi, con possibili conseguenti risparmi. Per esempio, l'attivazione di energie rinnovabili con la precisione di realizzare "fotovoltaico" potrebbe consentire non solo un allineamento alle necessità ambientali, ma anche un recupero di risorse beneficiando dei contributi GSE. Il DL 112/2008 (piano Casa) prevede espressamente *"la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale da realizzare nel rispetto di criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti"*.

L'analisi della sensitivity effettuata sul fotovoltaico mostra che l'investimento non solo si autoripaga, ma potrebbe generare anche redditività positiva.

Lastrico solare dello stabile	40
Si sfrutta tecnicamente per	0.
1 pannello ratio	5
Numero pannelli installabili sull'immobile	1.
Potenza nominale pannello	7 mq
Taglia	8
	11
	23
	0 KWp
	27

Tabella 7_ SIMULAZIONE D'INSTALLAZIONE IMPIANTO FOTOVOLTAICO SU UN IMMOBILE CON 4 ALLOGGI A PIANO DI 70 MQ – CONTRIBUTI GSE VENDITA

dell'impianto FV	KWp
Di cui parti comuni	4 KWp
Valore netto	23 KWp
Impianto di 1 KW produce	13 60 KWh/kWp
Produzione totale netta impianto	31 360 KWh
Incentivi GSE 2010	0. 353 euro/KWh
Euro/anno per 20 anni	11 070.08 euro
Ricavo da vendita	0. 095 euro/KWh
Euro/anno per 30 anni	29 79.20 euro

La redditività di tale investimento, in funzione di variazioni di prezzo dell'impianto (range considerato: costo pannello 4500/4000 euro più IVA e manutenzione) e di scenari di stress sulla *performance risk* (20% riduzione), risulta definita come in tabella seguente. Relativamente alla fase di costruzione, un'ulteriore ottimizzazione si può ottenere con la riduzione degli

ggio (euro/mq)

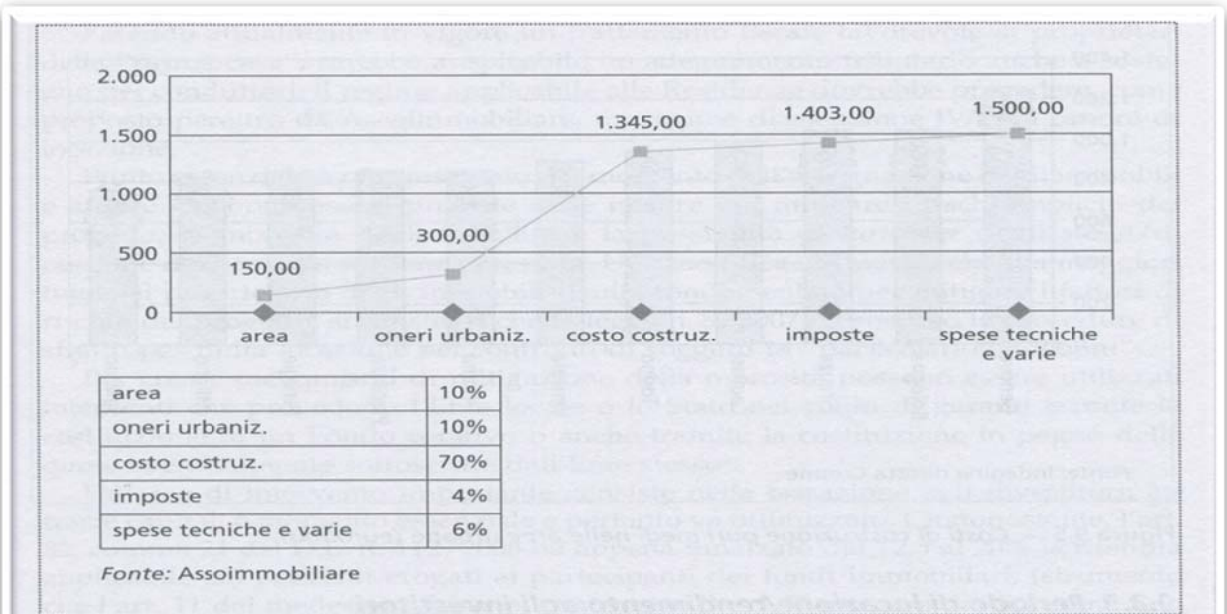
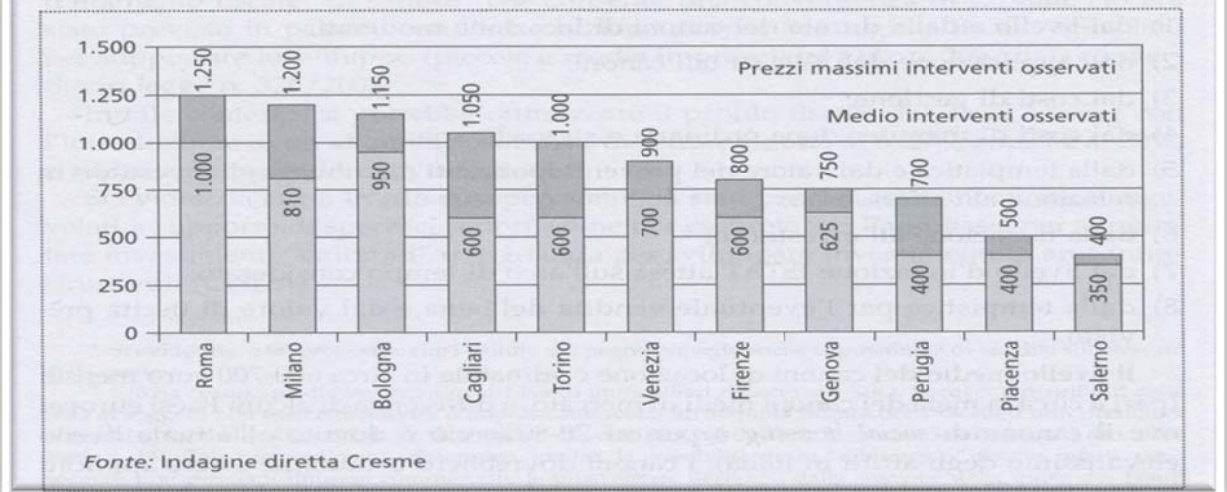


Figura 9.3 – Composizione cumulata costo alloggio (euro/mq)



Imprenditori che scelgono di costruire case da destinare all'affitto. Sulla base di analisi effettuate da Assoimmobiliare, un'ottimizzazione della fiscalità che attualmente grava sui costi di realizzazione e di gestione consentirebbe di ridurre i costi del 10% (gli interventi fiscali previsti per le residenze riguardano la riduzione dell'IVA, dell'imposta di registro e ipocatastali, esenzioni ICI).

Per valutare l'impatto delle singole fasi, la figura seguente sintetizza in via schematica la composizione del costo di un immobile. Nel grafico si è assunto che la costruzione delle nuove abitazioni avvenga nelle aree a standard. Questa ipotesi consente un risparmio di circa 700 euro/mq rispetto alle quotazioni di mercato delle aree edificabili semiperiferiche/periferiche dei grandi centri urbani destinate a funzioni di residenza libera

PERIODO DI LOCAZIONE/RENDIMENTO AGLI INVESTITI

La redditività del progetto e il rendimento agli investitori, una volta stabilito l'investimento iniziale, derivano: Dal livello della durata dei canoni di locazione moderati;

- Dall'applicazione dell'IVA su tali canoni;
- Dai costi di gestione;
- Dai costi di manutenzione ordinaria e straordinaria;
- Dalla tempistica e dal valore dei proventi ipotizzati distribuiti agli investitori in relazione al business plan;
- Dalla tassazione all'investitore;
- Dal livello d'inflazione ISTAT attesa sull'arco di tempo considerato;
- Dalla tempistica per l'eventuale vendita del bene e dal valore di uscita previsto.

Il livello medio dei canoni di locazione è stimabile in 600/700 euro mensili (pari a circa la metà dei canoni medi di mercato, a differenza di alcuni Paesi europei ove il canoni di social housing è pari al 70/80%; ciò è dovuto all'attuale livello elevatissimo degli affitti in Italia); i canoni dovrebbero comunque essere applicati in funzione dei redditi percepiti senza eccedere una percentuale stabilita degli stessi, e della tipologia di alloggio.

Essendo attualmente in vigore un trattamento discalare favorevole ai proprietari della "prima casa", sarebbe auspicabile un adeguamento tributario anche a sostenere dei conduttori; il regime applicabile alle Residenze dovrebbe prevedere, come proposto peraltro da Assoimmobiliare, un regime di esenzione IA sui canoni di locazione.

Punto essenziale è rappresentato dal momento dell'assegnazione degli immobili e inoltre, debbono essere previste delle misure per mitigare i rischi impliciti del progetto: la morosità degli inquilini e la possibilità di turnover degli stessi di cessione dei beni alla scadenza prevista. Una modifica normativa che dia maggiori tutele al proprietario degli immobili risulta fondamentale per mitigare i fattori di rischio del progetto; si consideri che la legge n. 9/2007 ha sospeso le procedure di sfratto per dinita locazione nei confronti di soggetti in "particolari condizioni".

Per creare meccanismi di mitigazione della morosità possono essere utilizzati interventi che prevedono l'Ente locale o lo Stato nel ruolo di garanti tramite la costituzione di un Fondo rotativo o anche tramite la costituzione in pegno delle quote eventualmente sottoscritte dall'Ente stesso.

Un'area di intervento importante consiste nella tassazione agli investitori: attrarre capitali è momento essenziale e pertanto va ottimizzato. Ciononostante, il DL n. 112/2008 ha innalzato dal 12,5 al 20% la ritenuta applicabile sui proventi erogati ai partecipanti dei fondi immobiliari, strumento che l'art. 11 del medesimo decreto, contenente il Piano Casa, indica come

uno strumento dei principali strumenti di supporto del social housing. Considerando l'entità dell'emergenza abitativa stimata in circa 100 miliardi di euro, occorre creare un trattamento fiscale "di settore" che consenta una convergenza di capitali: ciò era stato previsto in passato con l'introduzione di specifico regime fiscale agevolato per supportare lo sviluppo (piccole e medie imprese) dal DL n. 269/2003.

In tale contesto, si potrebbe ottimizzare il profilo fiscale del social housing con l'introduzione di un'aliquota sostitutiva di settore ridotta al 6,25%, anziché al 20%, o addirittura prevedere un'esenzione.

Si evidenzia che a livello europeo sono già stati previsti trattamenti fiscali agevolati a supporto di specifici settori, come per esempio nei Paesi Bassi per supportare investimenti "culturali" o in Irlanda per sviluppare investimenti in aree infrastrutturali.

Un'ulteriore considerazione, in merito all'imposta sostitutiva dei Fondi, va fatta in relazione agli Enti locali: la Finanziaria 2006 ha modificato il regime tributario delle emissioni obbligatorie effettuate dagli enti territoriali, attribuendo agli stessi enti l'intero gettito dell'imposta sostitutiva applicata sugli interessi e altri proventi delle obbligazioni, prevista la DL n. 239/1996.

Una previsione analoga potrebbe essere introdotta con riferimento alla ritenuta a titolo di imposta applicata sui proventi distribuiti dal Fondo immobiliare ai quotisti.

Considerando, infatti, che una buona parte degli investitori target sono "nettisti" (Fondazioni, alcune Casse di previdenza), si potrebbe prevedere che all'ente locale "promotore" spetti una parte dell'imposta sostitutiva² incassata, determinata in proporzione al valore dell'immobile riferibile all'ente locale (e quindi, in ultima analisi, al valore dell'area, che normalmente rappresenta il 35/40% del valore complessivo). Infatti, l'incremento delle

entrate derivanti da tale imposta è attribuibile all'iniziativa dell'Ente locale, così come avviene per le emissioni obbligazionarie.

Inoltre, l'ente locale potrebbe riversare "indirettamente" tale provento a supporto del rendimento del Fondo.

SCADENZA LOCAZIONE/DISSIONE PATRIMONIO

In tale fase, è possibile creare dei meccanismi che incentivino i conduttori ad acquisire la proprietà dell'immobile. A tal fine, si può prevedere la possibilità per gli stessi di accantonare una parte del canone (PAC) per finanziare parte dello smobilizzo dell'alloggio alla scadenza della locazione (come previsto dal Fondo Abitare Sociale). La somma accantonata (rivalutata), con l'aggiunta di un "nuovo" mutuo, può finanziare lo smobilizzo degli alloggi. Se il conduttore "riscatta", al canone di affitto si sostituisce la rata, anch'essa sostenibile, del finanziamento.

Tale intervento mira a garantire un piano di dismissione degli immobili, prevedendosi che, a scadenza, lo smobilizzo degli alloggi possa essere effettuato dal gestore sociale/ente locale.

Si potrebbe altresì prevedere, similmente a quanto è stato attuato in Italia nel campo della Previdenza Complementare, la creazione volontaria di un ulteriore versamento periodico (PAC) da parte dell'inquilino, in aggiunta al canone definito. Parallelamente, lo Stato/Enti locali potrebbero effettuare un versamento analogo al fine di creare una liquidità che supporti la cessione finale dell'immobile all'inquilino. Ciò è equivalente a una costruzione programmata di uno sconto sul prezzo di riscatto, condizione (valore di riscatto "a sconto", utilizzata nelle operazioni Scip e Campidoglio Finance) che si prevede usualmente in queste operazioni (Right to buy). Al riguardo, va rilevato che la "potenziale" proprietà da parte dell'inquilino induce lo stesso a "trattare meglio" l'alloggio, limitandosi così un tipico problema del social

housing. Per garantire un processo di dismissione "fluida" con una conseguente ottimizzazione della gestione, potrebbero anche essere previste delle "finestre di uscita" periodiche.

Inoltre una composizione nei processi di assegnazione differenziata anagraficamente renderà più bilanciato il rischio di dismissione del patrimonio come vita media attesa.

DEBITO

L'indebitamento costituisce una fonte di provvista pari, per i fondi immobiliari non speculativi, al 60%, mentre per le SIIQ il gearing non presenta limiti di legge. La leva finanziaria attualmente risulta pressoché neutra in quanto, al contrario degli anni passati, nei quali la stessa presentava valore positivo, i livelli del mercato finanziario oggi non risultano premianti rispetto al rendimento da canoni. Interventi per rendere più leggeri i finanziamenti possono essere volti essenzialmente alla riduzione dello spread applicato tramite meccanismi di garanzie con differenziazione di "seniority" del debito o garanzie date all'ente locale/Stato, anche tramite la costituzione in pegno delle quote sottoscritte, se esistenti. L'accensione d'ipoteche sugli immobili, il pegno sui conti correnti e la cessione in garanzia dei canoni di affitto attualmente costituiscono le garanzie standard.

A proposito delle garanzie statali, che permettono di effettuare funding a condizioni ottimali, si evidenzia che in Finlandia, Svezia e Francia vengono erogati prestiti a tassi agevolati dal sistema statale a supporto di progetti di social housing e in Finlandia viene applicato un tasso indicizzato all'inflazione. I finanziamenti a tasso reale sono stati sinora poco sfruttati in Italia sebbene, se utilizzati nell'ambito dei fondi immobiliari, possono ricoprire una funzione di "hedging" e al tempo stesso comportare l'applicazione di un tasso fisso inferiore (tasso reale).

ATTIVITA' INDOTTA: ENTRATE FISCALI E INFRASTRUTTURE DI PRIMA E SECONDA GENERAZIONE

L'ampliamento delle dimensioni di una città "innesca" nuovi cicli che comportano conseguentemente cash flow: un esempio in tal senso è rappresentato dalla Simulazione degli effetti economici del nuovo gettito a favore dello Stato e degli Enti locali effettuata da Assoimmobiliare. Ipotizzando la realizzazione di un milione di nuove abitazioni nell'arco di un quinquennio, le nuove entrate per la Pubblica Amministrazione sarebbero stimabili complessivamente in 19,6 miliardi di euro lordi, di cui 10,3 per lo Stato e 9,3 per gli Enti locali per voci quali imposte di registro, IVA, imposte sui redditi, IRAP, ICI.

Anche una quota dei cash flow da infrastrutture di prima e seconda generazione, se consistenti, potrebbe contribuire in piccola parte a sostenere la redditività della pianificazione finanziari di social housing.

EQUITY

Il buon esito del placamento dell'equity del Fondo si basa sul livello di IRR atteso, sulla durata dell'operazione, sulla tempistica prevista di distribuzione dei proventi sulla tassazione in capo all'investitore, sui rischi dell'investimento e (perché si possa dialogare con investitori "istituzionali-sociali") sul target del Fondo. Attualmente, i tassi risk free si pongono intorno al 5%, avendo subito un incremento importante durante l'ultimo anno. La ridotta correlazione degli investimenti immobiliari con il mercato dei bond e quello degli equity e il legame di questo investimento all'inflazione creano, però, spazi positivi per il collocamento di tali strumenti finanziari nel mercato degli investitori.

Può, quindi, essere interessante, a questo punto, “quantificare” l’impatto di alcune delle manovre sopra descritte tramite un’analisi di sensivity sull’IRR atteso. Come si nota, l’aliquota sostitutiva ridotta per i proventi distribuiti all’investitore dal 20 al 6,25% può sostenere il rendimento netto di oltre un punto percentuale; si consideri che attualmente gli investimenti mobiliari vengono assoggettati all’aliquota del 12,5%. Inoltre, si consideri che il rendimento medio dei fondi immobiliari del mercato italiano va dal 6% circa dei fondi con immobili direzionali o commerciali, su orizzonti temporali interno ai 10-15 anni. Si ribadisce che l’intervento a sostegno del settore, qui calcolato per semplicità per specifici esempi di intervento, dovrebbe prevedere un “sostegno economico” combinato da parte di tutti gli attori coinvolti nelle fasi analizzate del processo: costruttori, soggetti pubblici, investitori/finanziatori. Va infatti, tenuto presente che il livello di canone assunto, pari a 700 euro, può risultare ancora elevato se rapportato ai redditi medi del target di riferimento, e pertanto occorrerebbe, se possibile, ridurlo ulteriormente.

Strumenti finanziari d’intervento

Le tecniche finanziarie più appropriate per realizzare progetti di social housing sono i fondi immobiliari e le SIIQ; a tal proposito, si evidenzia che in Italia i fondi immobiliari sostanzialmente non sono investiti in residenziale, contro un’incidenza del 15-20% negli altri Paesi europei, mentre nel nostro Paese, le SIIQ ancora non si sono sviluppate, a differenza di quanto avvenuto in Francia negli ultimi anni nella stessa Gran Bretagna, dove la legge sui REIT (*Real Estate Investment Trust*), seppur varate nel 2007, ha già indotto 15 società a rivestire tale configurazione.

Attualmente, i fondi immobiliari costituiscono la soluzione più adeguata per una serie di motivazioni: a differenza delle SIIQ, infatti, vantano già un

track record, essendo nati in Italia da circa 10 anni (i primi sono stati lanciati nel '99), con un attuale patrimonio out standing complessivo di circa 19 miliardi di euro e un attivo di 31, con conseguente familiarità come asset class presso gli investitori. Tutto ciò, però, non attenua minimamente i problemi di un mercato secondario che continua ad apparire illiquido, confermando la validità di un investimento buy and hold. Premessa l'inadeguatezza di volume tra le attuali esigenze d'interventi di social housing e l'attuale mercato dei fondi immobiliari, in Italia una raccolta più diffusa e con conseguenti quotazioni "liquide" sarebbe auspicabile.

È quanto attualmente previsto dalle SIIQ, la cui disciplina ispirata al modello di investimento immobiliare dei REIT utilizzato da decenni negli Stati Uniti e Australia e diffusosi più recentemente nei principali Paesi europei, è contenuta nelle disposizioni della legge n. 296/2006. La disciplina è finalizzata alla promozione dello sviluppo del mercato immobiliare italiano, con particolare riferimento all'attività di locazione degli immobili attraverso uno strumento capace di accrescere la trasparenza e la liquidità di mercato, elementi ottenuti tramite la previsione di una quotazione "obbligatoria" e la "sufficiente diffusione dei titoli sul pubblico" ottenuta tramite i seguenti vincoli:

1. Nessun socio può detenere, direttamente o indirettamente, più del 51% dei diritti di voto nell'assemblea ordinaria e più del 51% dei diritti di partecipazione agli utili;
2. Almeno il 35% delle azioni deve essere posseduto, al momento dell'opzione, da soci che non detergono, direttamente o indirettamente, più del 2% dei diritti di partecipazione agli utili.

A oggi, nel mercato italiano le SIIQ sono agli esordi non senza difficoltà ed è necessaria, perché si possa utilizzare pienamente tale strumento nell'ambito dei progetti di social housing, una modifica alle attuali disposizioni

legislative: le SIIQ beneficiano di vantaggi fiscali optando per il regime speciale solo se il patrimonio immobiliare è "a reddito", poiché la normativa prevede il rispetto di un asset test (attivo patrimoniale costituito per almeno l'80% da immobili dai ricavi provenienti all'attività di locazione).

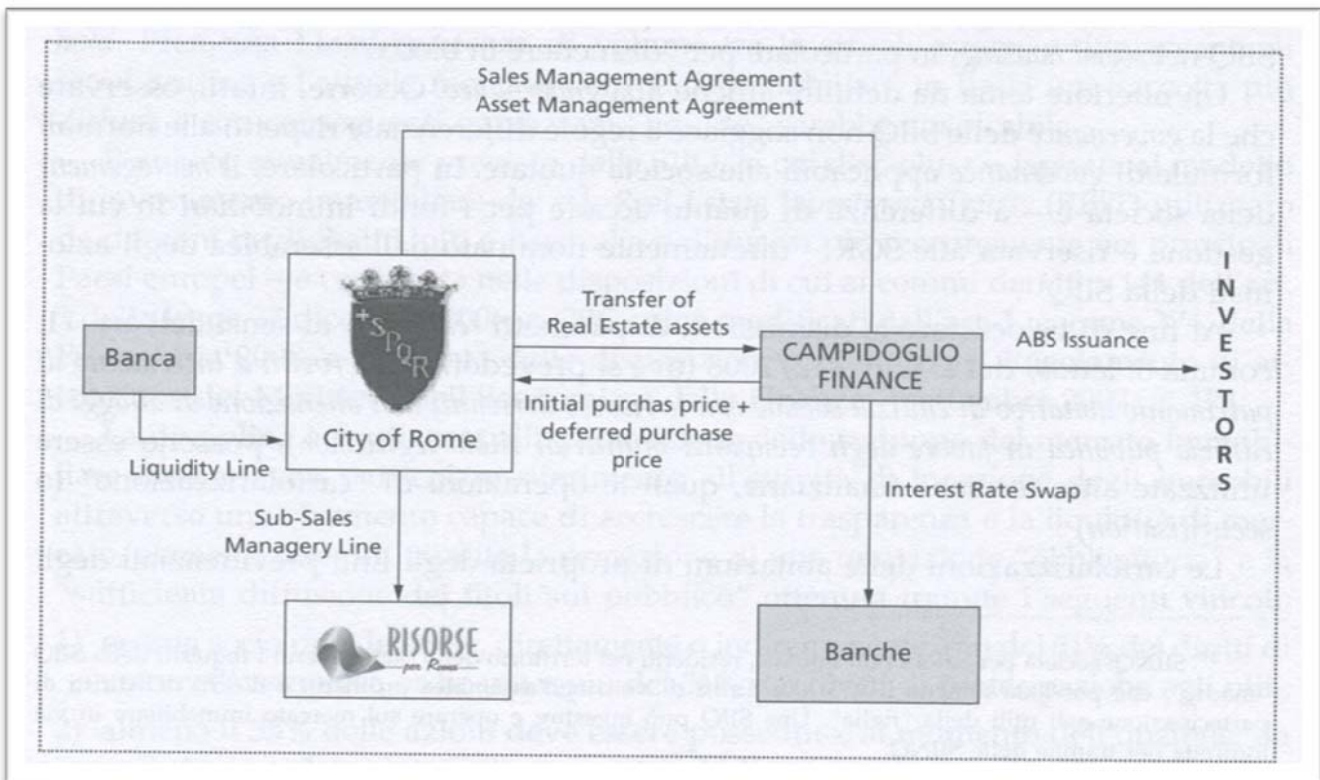
Pertanto le SIIQ nella configurazione attuale, non prevedono possibilità di start-up (costruzioni alloggi), né vantaggi fiscali per plusvalenze da dismissione, che costituiscono in ogni caso componenti della gestione imponibile e concorrono a formare la base imponibile ai fini IRES e IRAP secondo le regole ordinarie.

Su questo punto, la Finanziaria 2009 evidenzia tale aspetto prevedendo: *"il regime speciale di esenzione, previsto per i redditi derivanti dall'attività di locazione immobiliare realizzati da SIIQ dovrebbe essere esteso anche alle plusvalenze (e minusvalenze) derivanti dall'alienazione dei beni immobili. In particolare, l'intervento correttivo riguarda la detassazione, in analogia ai regimi del French Reit (SIIC) e del German Reit delle plusvalenze relative a immobili destinati alla locazione e a partecipazioni in SIINQ, a condizione che siano reinvestite in immobili o partecipazioni in SIINQ (società per azioni non quotate) entro il secondo esercizio successivo a quello di realizzo".* Un adeguamento in tal senso potrebbe consentire di utilizzare anche le SIIQ nel social housing, in particolare per "dismettere in blocco".

Al fine di velocizzare le dismissioni di pacchetti real estate, possono essere utilizzate altre tecniche finanziarie, quali le operazioni di "cartolarizzazione" (o securitisation).

Le cartolarizzazioni delle abitazioni di proprietà degli enti previdenziali degli ultimi anni hanno immesso sul mercato oltre 100 mila abitazioni, concentrate soprattutto nei grandi centri urbani e in particolare Roma.

nune di Roma



Sempre a Roma è stata realizzata l'unica operazione rappresentativa effettuata da un Ente locale italiano, in tal senso, tramite il lancio, nel 2005, della cartolarizzazione real estate del Comune di Roma al fine di rispondere all'emergenza abitativa. In tal modo, si sono prontamente realizzati i fondi

relativi alla cessione di circa 700 unità abitative, di cui il 96% era composto da residenziale, delle quali per l'80% era stata esercitata l'opzione di acquisto dai conduttori, e il restante 4% di natura commerciale.

Risorse per Roma, società dedicata alla valorizzazione del patrimonio immobiliare del Comune, ha ricoperto il ruolo di "gestore delle vendite", sulla base di un piano di dismissione programmato e condiviso con le Agenzie di rating, mentre le banche hanno messo a disposizione liquidity line per coprire eventuali shortfalls.

Le cartolarizzazioni "pubbliche" eseguite da Stati o Enti locali hanno però subito una battuta d'arresto a seguito delle recenti interpretazioni di Eurostat (2007) sul trattamento contabile, in conformità ai principi ESA-95 (*European System of Accounts*).

Ancora una volta, le decisioni Eurostat, dopo quelle intraprese nel luglio 2002, si sono focalizzate sulla differenza tra:

- Operazioni che generano incassi per i Governi/Enti locali senza lasciare responsabilità residue a carico di questi ultimi e quelle che
- Costituiscono indirettamente delle forme di finanziamento e vanno quindi contabilizzate come debito dei bilanci del Governo/ente locale.

Le decisioni di Eurostat sembrano limitare sostanzialmente la possibilità per i Governi/Enti locali di fare ricorso a questo strumento, in quanto rientrano nella seconda categoria le *securitisation* che prevedono la possibilità di sostituire i crediti/asset ceduti in caso di difficoltà di quest'ultimo nel rimborso dei suoi debiti. Queste previsioni, infatti, dimostrerebbero che l'entità che cede i crediti/asset mantiene una parte del rischio legato alle prestazioni di tali crediti/asset anche a valle della loro cessione.

Anche la tecnica finanziaria del fondo immobiliare consente di ottenere, anticipandolo, il valore di una dismissione pianificata d'immobili:

mentre però nella cartolarizzazione l'auspice del mercato immobiliare è interamente di competenza dell'*Originator* tramite il DPP (*deferred purchase price*) nei fondi immobiliari l'Ente esce dal mercato real estate se non detiene quote. Un esempio di dismissione tramite fondi immobiliari è l'operazione che sta attualmente perseguendo il Comune di Milano per realizzare l'introito della vendita di 76 immobili. Il Comune, tramite l'attivazione di un rapporto di partnership con Cassa Depositi e Prestiti e sulla base delle perizie valutative effettuate da un esperto indipendente incaricato dalla SGR e validate autonomamente dall'Agenzia del territorio, ha trasferito al fondo immobili con duplice modalità:

1. Una prima porzione del portafoglio immobiliare, pari al 40%, è stata trasferita al fondo sulla base di un contratto di apporto a fronte della sottoscrizione, da parte del Comune, delle quote A e delle quote B emesse dal fondo stesso (equity del fondo);
2. La restante porzione (pari al 60% del portafoglio) è stata venduta al fondo a fronte del pagamento di un corrispettivo in denaro e tali risorse finanziarie sono state reperite tramite tiraggio di finanziamenti sindacati, le cui banche erogatrici sono state selezionate tramite procedura competitiva.

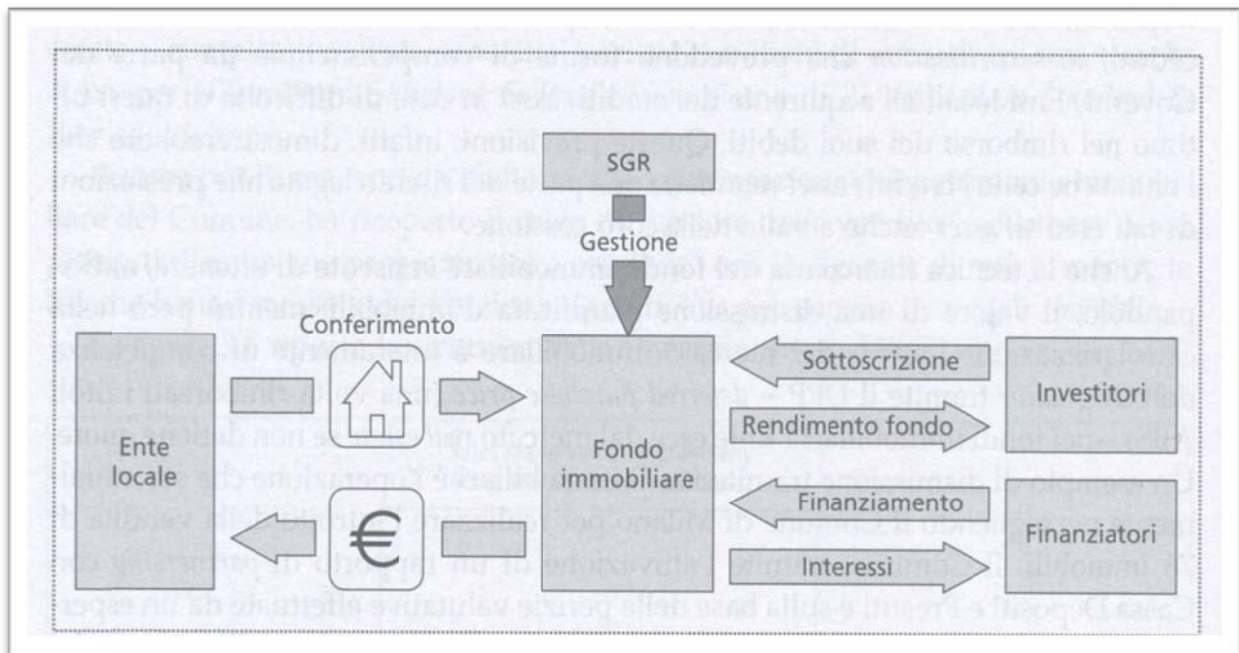
L'equity sarà successivamente collocata sul mercato degli investitori istituzionali; l'aggiudicazione, effettuata tramite gara pubblica, ha individuato in *The Royal Bank of Scotland (RBS)* l'istituto collocatore. Il portafoglio è composto per circa il 58% da residenziale, sia libero sia occupato.

Si evidenzia che lo schema normativo dei fondi immobiliari consente all'ente apportante, a differenza di quanto accade nelle operazioni di cartolarizzazione, di portare sul mercato degli investitori istituzionali *equity* per il 40% del patrimonio real estate, mentre nelle cartolarizzazioni, le emissioni

di ABS limited recourse presso gli istituzionali costituiscono il prevalente canale di funding, comportando un impatto maggiore sul mercato.

La trasparenza di questo strumento (sottoposto a vigilanza della Banca d'Italia) e la possibilità di creare una governante condivisa tra la SGR (che ha il controllo diretto della realizzazione e della gestione degli interventi) e il Comitato Sonculturivo del fondo costituiscono delle premesse estremamente favorevoli per l'utilizzo dello stesso nel social housing, sia per valorizzare tramite la dismissione di patrimoni, sia per realizzare nuovi investimenti.

i immobiliari



I fondi immobiliari rappresentano attualmente lo schema finanziario più idoneo a supportare pianificazioni di social housing con fasi di costruzione iniziale e di dismissione finale.

In tal senso si evidenzia la creazione del fondo etico "Abitare Sociale 1" nel 2006 da parte della Fondazione Cariplo-Fondazione social housing al fine di realizzare edilizia residenziale locativa a canone calmierato in Lombardia. Il Fondo, a sviluppo e con durata ventennale, ha raccolto equity

per 85 milioni di euro con un patrimonio potenziale di circa 170 milioni di euro. Nell'iniziativa è presente anche Cassa Depositi e Prestiti.

Infatti, tramite l'esternalizzazione, gli Enti locali conseguono maggiori efficienze gestionali e quindi economie di scala, ottimizzazioni fiscali (per esempio, recupero IVA, imposta di registro) e azioni finanziariamente efficienti (la leva non incide sul bilancio dell'Ente) ed efficaci (con pari impegno da parte dell'ente aumentano i beneficiari degli interventi); inoltre, l'Ente può realizzare, a seguito dell'apporto, le plusvalenze immobiliari nel bilancio, in quanto i cespiti patrimoniali sono esposti solitamente a valori inferiori al mercato, corrispondenti a quelli catastali.

Da ultimo, un canale innovativo e alternativo di finanziamento potrebbe essere costituito da uno schema finanziario in grado di realizzare una remunerazione di mercato per le parti coinvolte, senza per questo gravare necessariamente sull'indebitamento netto del settore pubblico.

In sintesi, lo schema mira a minimizzare il costo finanziario delle risorse impiegate attraverso l'attivazione di una leva al 100% del costo degli alloggi su scadenze particolarmente lunghe (30 anni), in grado di consentirne la copertura dell'investimento con i soli canoni di affitto. Ai fini della quantificazione dei canoni, si è qui ipotizzato che i Comuni coinvolti mettano gratuitamente a disposizione i terreni per la costruzione degli alloggi e che il costo di costruzione per unità di 70/80 mq sia di 100 mila euro.

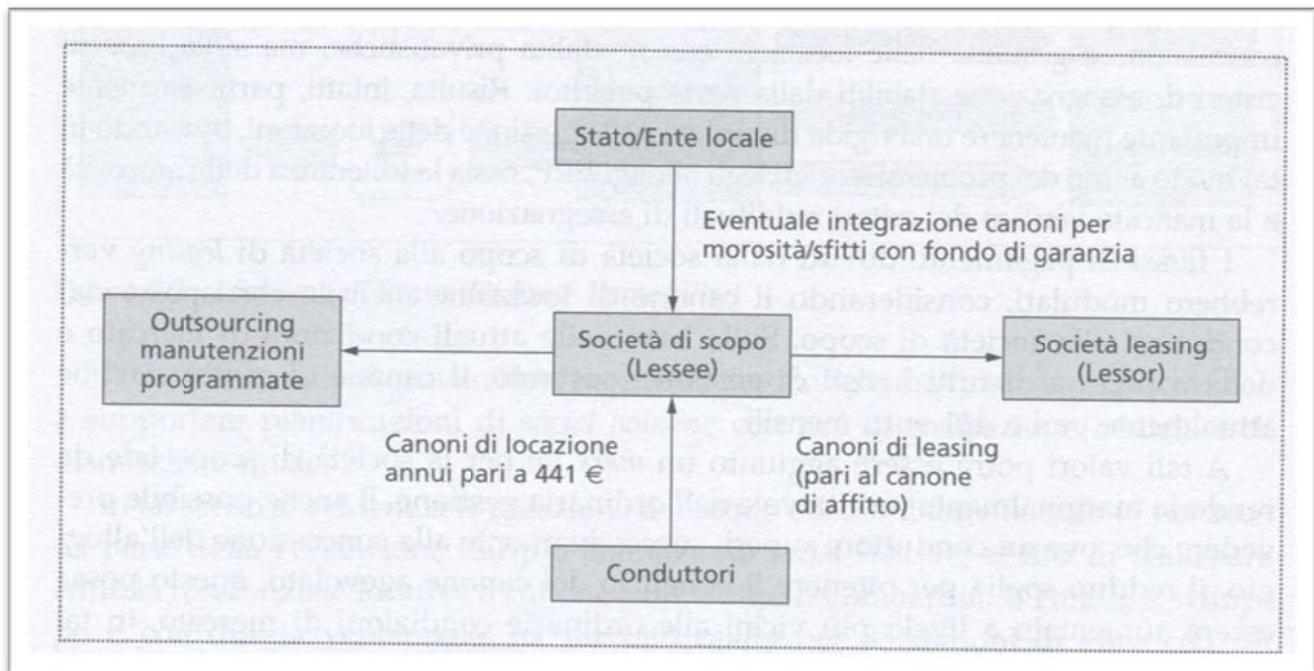
La struttura individuata prevede che una società di scopo incarichi un costruttore per la realizzazione degli alloggi su terreni del Comune e sulla base di concessioni già rilasciate dal medesimo. Una volta ultimati, gli immobili verrebbero acquistati da una società di leasing e contestualmente concessi in leasing a 30 anni alla società di scopo, prevedendo a scadenza un prezzo di riscatto pari al valore iniziale dell'immobile.

Lo schema si configurerebbe, quindi, come un leasing finanziario per il lessor e come un leasing operativo per la società di scopo. La società di scopo s'incaricherebbe della concessione e gestione delle locazioni con modalità privatistiche, ma sulla base di criteri di assegnazione stabiliti dalla parte pubblica. Risulta, infatti, particolarmente importante mantenere una rigida disciplina nella gestione delle locazioni, ovviando in tal modo a uno dei problemi storici degli alloggi ERP, ossia la tolleranza delle morosità e la mancata verifica dei criteri reddituali di assegnazione.

I flussi di pagamento dovuti dalla società di scopo alla società di leasing verrebbero modulati, considerando il canone di locazione mensile corrisposto dai conduttori alla società di scopo. Sulla base delle attuali condizioni di mercato e della copertura di tutti i costi di gestione, pertanto, il canone di affitto sarebbe attualmente pari a 441 euro mensili. A tali valori potrà essere aggiunto un mark up per la società di scopo tale da renderla marginalmente profittevole nell'ordinaria gestione. È anche possibile prevedere che, ove un conduttore superi, successivamente alla concessione dell'alloggio, il reddito soglie per ottenere il beneficio del canone agevolato, questo possa essere aumentato a livelli più vicini alle ordinarie condizioni di mercato, in tal modo contribuendo anche alla redditività delle società di scopo.

Nello schema, si prevede inoltre che lo Stato/Ente locale intervenga garantendo in tal modo alla società di leasing la certezza dei flussi da canoni, tramite la costituzione di un fondo di garanzia, nel caso in cui, per morosità o sfitti, le somme riscosse dalla società di scopo erodessero il mark up e non consentissero il pagamento dei canoni. Tale intervento da parte dello Stato/Ente potrebbe, tra l'altro, consentire in parte alla società di leasing di finanziarsi alle condizioni estremamente favorevoli ottenibili dallo Stato e da un ente pubblico con conseguente beneficio sul livello dei canoni.

valore iniziale)



Al termine del leasing, si porrebbero due scenari alternativi:

1. I conduitori interessati potranno esercitare l'opzione di riscatto a un prezzo pari al 100% del valore iniziale. Ciò significa che, assumendo l'inflazione al valore attuale e che i prezzi delle case crescano in linea con essa, il valore di mercato dell'alloggio dopo 30 anni sarebbe pari a circa il doppio del valore iniziale consentendo al conducente di contrarre agevolmente un mutuo per l'acquisto dell'immobile;

2. In caso di mancato esercizio dell'opzione di riscatto da parte dei conduttori, la società di leasing potrà esercitare una put al medesimo prezzo nei confronti dell'Ente locale, che potrà agire anche per conto della società di scopo.

La struttura proposta permette quindi di finanziare interamente l'acquisto di nuovi immobili a canone moderato, consentendo invece ai fruitori dell'immobile, ossia i cittadini, la possibilità di riscattare a scadenza la propria abitazione con modalità di acquisto agevolate.

3.7_Proposte per un social housing di successo

La questione abitativa in Italia si pone in maniera assolutamente nuova rispetto al passato sia per il mutato scenario in cui essa si colloca, sia per le modalità e gli strumenti con cui oggi può e deve essere affrontata. Nel Paese stanno emergendo con sempre maggiore evidenza articolati processi e nuovi fabbisogni che, se opportunamente individuati, possono orrettamente orientare una nuova stagione di politiche abitative in grado di agire efficacemente:

- Negli ultimi dieci anni, il mercato immobiliare ha attraversato complessivamente una lunga fase espansiva, in cui i valori e i canoni immobiliari si sono enormemente apprezzati rispetto alla reale capacità di spesa delle famiglie, determinando un problema di accessibilità alla casa tanto in proprietà quanto in affitto. Il fenomeno risulta particolarmente accentuato per le famiglie in affitto a canone di mercato nelle aree metropolitane, dove più consistenti sono stati gli incrementi dei canoni. Basti pensare che a Roma, tra il 2000 e il 2008, i canoni sono aumentati dell'84,4%, a Milano del 51,2%, nelle altre 11 aree metropolitane del 46,5%;
- Si è assistito all'affermarsi di profondi e determinati mutamenti socio demografici (progressivo invecchiamento della popolazione; forte incremento dei nuclei famigliari con un unico componente; crescente stabilizzazione dei flussi migratori) e all'emergere di nuovi stili di vita (accentuata mobilità territoriale per motivi di studio e di lavoro, crescente domanda di qualità, sicurezza e integrazione urbana);
- L'attuale mercato abitativo in Italia si caratterizza per una scarsa offerta di affitto rispetto a una domanda quantitativamente e qualitativamente crescente. Lo stock di abitazioni in locazione, già da tempo di dimensioni

limitate, ha subito un progressivo ridimensionamento. In questi anni, in assenza d'incentivi significativi, il mercato delle costruzioni ha realizzato quasi esclusivamente – complice anche l'estrema accessibilità dei mutui e una fiscalità premiante sulla prima casa – alloggi destinati alla vendita. Tale squilibrio nuove fortemente alla flessibilità e alla mobilità del lavoro e costituisce un fattore di eccessiva rigidità del mercato del lavoro italiano rispetto agli altri Paesi;

- Il ritiro dei grandi investitori istituzionali (enti di previdenza, banche, assicurazioni, fondi pensione) dal settore immobiliare residenziale ha prodotto un mercato della locazione caratterizzato dalla prevalenza della piccola proprietà privata (oltre al 68,1% delle abitazioni in affitto appartiene a persone fisiche);
- I nuovi investitori istituzionali, principalmente i fondi immobiliari (a cui si affiancheranno le SII), in assenza di regole certe e di significativi incentivi che garantiscano ritorni adeguati, ancora non investono in edifici destinati a uso residenziale;
- L'offerta pubblica di alloggi in locazione risulta oggi non solo inadeguata a rispondere all'emergenza abitativa delle fasce economicamente più deboli della popolazione, ma anche in progressiva contrazione. Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica rappresenta solo il 4,5% dell'intero patrimonio residenziale del Paese e il 23% del totale delle abitazioni in affitto. La produzione di alloggi pubblici si è ridotta dalle 34 mila unità l'anno alle 1.900 attuali, una abitazione su due risulta edificata prima del 1981. Le domande inevase per un alloggio di edilizia residenziale pubblica sono 600 mila;
- Le attuali problematiche legate al disagio abitativo non riguardano più le sole fasce economicamente più deboli della società italiana. Accanto a queste, si sta infatti sviluppando una nuova domanda abitativa caratterizzata dalla

richiesta di maggiore qualità degli alloggi e dei contesti urbani, oggi troppo spesso caratterizzati da diffusi fenomeni di degrado.

Tali fenomeni fanno emergere, dunque, una domanda abitativa nuova, articolata e diversificata sul territorio, alla quale occorre dare una risposta concreta e celere. Una domanda espressa da una vasta platea sociale portatrice di un'esigenza abitativa nuova e di una concezione della casa come bene d'uso, come servizio flessibile e adattabile ai diversi cicli della vita familiare e personale.

La soluzione non può essere la casa in proprietà per tutti, al contrario, si deve ripensare alla locazione come risposta utile, incrementando significativamente lo stock residenziale destinato alle esigenze di quei lavoratori, di quelle famiglie, di quelle persone tutt'altro che marginali nel ciclo economico, che non riescono tuttavia a reggere, soprattutto nelle grandi città, l'esplosione degli affitti.

Viste l'impossibilità per settori sempre più consistenti della società di accedere al mercato della casa in proprietà o in affitto libero e la crescente necessità di favorire la mobilità professionale e territoriale nel Paese, occorre incrementare in modo significativo l'offerta complessiva di alloggi in locazione a canoni sostenibili. Per fare questo, non è più pensabile un intervento pubblico diretto nel ciclo della produzione edilizia, che peraltro, con le scarse risorse disponibili, sarebbe comunque marginale, quanto piuttosto occorre una politica, che creando le condizioni normative, urbanistiche, fiscali e finanziarie, incentivi gli investimenti privati.

Il pieno rilancio del settore della locazione abitativa, segnatamente per quanto riguarda il reperimento delle risorse economiche necessarie, richiede infatti, che alle politiche abitative fondate su strumenti e soggetti di tipo tradizionale si affianchino ulteriori e complementari iniziative in grado di coinvolgere, oltre che i soggetti istituzionali anche i protagonisti del mondo

economico-finanziario e delle imprese, unitamente mobiliati per effettuare interventi nel settore della casa che realizzino un equilibrio di bilancio economico, finanziario, sociale, territoriale e ambientale, utilizzando strumenti adeguati alla complessità e alle dinamiche del mondo contemporaneo.

In Italia, si stanno sperimentando a livello locale nuove strade che mettono in rapporto l'housing sociale con i più moderni strumenti di finanza immobiliare. Si tratta di iniziative, alcune delle quali in corso di prima realizzazione, altre in via ancora di sperimentale, che, se da una parte testimoniano la realizzabilità di interventi a sostegno della domanda abitativa insoddisfatta con l'utilizzo di strumenti innovativi, dall'altra soffrono il rischio elevato e concreto di rimanere esperienze frammentarie, circoscritte esclusivamente all'interno della finanza etica, relegate all'interno dei territori più virtuosi e, comunque, di dimensioni troppo modeste rispetto alle reali dimensioni della domanda attuale e potenziale di alloggi in locazione a canoni sostenibili.

L'analisi approfondita dei principali fattori che hanno determinato il riproporsi della questione abitativa, dopo anni di oblio in cui il "problema casa" era stato dato sostanzialmente per risolto, le dimensioni della domanda attuale e potenziale di alloggi in locazione a canone sostenibile e il progressivo e inesorabile ridimensionamento dell'intervento pubblico sul tema della casa rendono urgente e necessario ragionare su alcune proposte concrete per realizzare un piano organico di social housing di ampio respiro, come migliore risposta al crescente fenomeno del disagio abitativo.

Appare perseguibile un approccio che veda una condivisione di rischio tra pubblico e privato, dove il primo concede al secondo agevolazioni per la realizzazione di alloggi destinati alla locazione, che gli vendono "restituite" sotto forma di patrimonio immobiliare da destinare a scopo sociali.

Si tratta quindi di elaborare un piano di social housing che, attraverso la sinergia tra il settore pubblico e il settore privato, realizzi, con capitali esclusivamente privati, un consistente stock di nuovi alloggi destinati alla locazione con vincolo ultraventicinquennale a canoni sostenibili e concordati in sede locale, di cui una quota parte riservata alle categorie disagiate.

Non essendo comprimibili sotto una certa soglia i costi di costruzione, se non a scapito della qualità degli immobili, un concreto piano di social housing può essere realizzato comprimendo consistentemente il costo delle aree edificabili, attraverso l'individuazione di aree a costi inferiori a quelli di mercato, unitamente a un pacchetto di agevolazioni fiscali sull'acquisto di tali aree, sulla costruzione e la gestione degli immobili in locazione, estendendo alla "prima casa in locazione" le agevolazioni già previste per la "prima casa in proprietà".

In questa direzione alcuni passi in avanti sono stati fatti. A partire con la finanziaria del 2009, infatti, è stato introdotto per la prima volta il principio secondo cui *"le residenze di interesse generale destinate alla locazione"* rappresentano un *"servizio economico di interesse generale"*, e sono ricomprese nella definizione di alloggio sociale, pertanto compatibili con tutti gli strumenti urbanistici locali, ivi compreso l'utilizzo delle cosiddette "aree a standard".

Secondo una stima elaborata da Assoimmobiliare, sulla base dei dati di una recente indagine del CENSIS, in Italia ci possono essere circa 600-700 milioni di metri quadrati di aree a standard che sono inutilizzate e potrebbero essere destinate in parte ad alloggi in affitto a canone contenuto.

Tuttavia, a oggi, l'impianto normativo delle *"residenze di interesse generale destinate alla locazione"* non è ancora compiuto. Infatti, queste, per le loro caratteristiche intrinseche e gli strettissimi vincoli cui sono soggette, offrono un troppo basso rendimento agli investitori. L'onere fiscale sofferto

dagli operatori (e, in particolare, l'IVA indetraibile) verrebbe ribaltato sugli inquilini, con conseguenti effetti negativi sul livello dei canoni di locazione. Tale spirale negativa può essere spezzata solo introducendo un regime tributario ad hoc.

Azionando congiuntamente la leva dell'accesso alle aree a costi calmierati e la leva fiscale, è possibile realizzare, nell'arco di un quinquennio, un piano di social housing per un milione di nuove abitazioni di tagli medio (70/80 mq), con un canone medio non superiore al 30% del reddito medio mensile del nucleo familiare, e riservate in quota parte ai soggetti in possesso dei requisiti per accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, da realizzarsi nelle maggiori aree metropolitane del Paese, senza richiedere oneri aggiuntivi a carico dell'Erario, ma anzi generando nuovo gettito.

Lo sviluppo immobiliare immaginato non potrà essere progettato e realizzato se non tenendo conto dei criteri di edilizia sociale, cioè di quel complesso di accorgimenti (dall'efficienza energetica degli edifici alla riduzione delle emissioni inquinanti) finalizzati a ridurre l'impatto ambientali del costruito. I maggiori oneri sostenuti, rispetto all'edilizia tradizionale, potranno essere compensati, per esempio, con premi volumetrici che aumentino le cubature degli edifici, con gli incentivi e i contributi già previsti da alcune leggi regionali, con l'abbattimento degli oneri di urbanizzazione, come già avviene in molti Comuni che stanno incentivando la bioedilizia.

Il difficile accesso alla casa

Il fattore scatenante più eclatante che ha riproposto all'attenzione dell'opinione pubblica la questione abitativa è il protratto ciclo di aumento del prezzo degli immobili, avviato nel 1998 e che solo nel 2006 mostrava segnali di rallentamento. Nel periodo 1998-2006, le quotazioni delle abitazioni usate sono aumentate complessivamente dell'87,5%, mentre gli affitti sono cresciuti in misura ancora maggiore (tra il 1999 e il 2006 si è registrato un incremento medio del 112%). A questa crescita hanno contribuito alcune tendenze strutturali di lungo periodo. In primo luogo, la continua volontà degli italiani di assicurarsi una stabilità finanziaria e abitativa tramite l'accesso alla casa di proprietà, impiego prioritario dei risparmi accumulati nel tempo, fenomeno che ha aumentato la quota di proprietari dal 45,8% della popolazione nel 1961 all'attuale 80%, percentuale di abitazioni in proprietà che appare piuttosto elevata anche in confronto ai dati relativi alla media dei Paesi europei, pari al 62%.

Tuttavia, vi è stato un fattore congiunturale di maggiore portata, la finanziarizzazione del bene casa, avvenuto nell'ultimo decennio nell'ambito di una strategia di riallocazione del portafoglio di risparmi degli italiani. La caduta dei tassi d'interesse sul debito pubblico italiano nel corso degli anni '90 ha indotto uno spostamento di larga parte del risparmio degli italiani, in un primo momento prevalentemente verso la borsa e i fondi d'investimento. Dopo la crisi della new economy e delle borse nel 2000-2001 e con la percezione di una maggiore incertezza, la riallocazione è perseguita verso la casa, un bene rifugio percepito come sicuro e in grado di proteggere il valore dell'investimento nel tempo. La de-sincronizzazione del ciclo del prezzo degli immobili rispetto al ciclo economico ha acuito le difficoltà dei nuovi acquirenti di prima casa e degli affittuari.

Nel periodo 2001-2005, mentre aumentava velocemente il prezzo delle case, il reddito delle famiglie ristagnava. L'accresciuta capacità di indebitamento delle famiglie italiane grazie ai bassi tassi d'interesse ha ampliato l'aumento della domanda finanziaria, contribuendo all'aumento dei prezzi.

In un Paese con un stock di immobili disponibili per l'affitto notevolmente ridotto rispetto ad altri Paesi europei e con un patrimonio di edilizia residenziale pubblica estremamente modesto, l'epicentro della nuova emergenza abitativa è stato il mercato degli affitti delle grandi aree urbane.

Alcuni dati evidenziano in modo esplicito l'incapacità di fare incontrare domanda e offerta in modo efficace; infatti:

- È progressivamente aumentato il numero degli sfrattati per morosità (nel 2009 sono stati 40 mila i provvedimenti emessi per tale ragione, contro i 20 mila dei primi anni '90);
- Tra il 2008 e il 2009, è scaduto il contratto di locazione a 750 mila famiglie in difficoltà;
- 600 mila sono oggi le domande per accedere a un alloggio di edilizia residenziale pubblica rimaste inevase;
- Su 3,6 milioni d'immigrati, meno della metà ha una situazione abitativa stabile.

La crescita della domanda di abitazioni negli ultimi anni si è manifestata in parallelo alla riduzione delle nuove costruzioni (calate da 450 mila all'anno negli anni '70 a 240 mila negli anni '90 in limitata risalita a 270 mila nei primi anni 2000).

La dinamica demografica degli anni '80 e '90, caratterizzata da una sostanziale stabilità della popolazione complessiva, sembrava giustificare il

calo del numero di nuove costruzioni, che servivano prevalentemente ad alimentare l'offerta di seconde case.

Ma, negli anni 2000, in Italia si è registrata una straordinaria crescita dei nuovi nuclei familiari (tra il 2001 e il 2006 l'incremento annuo delle nuove famiglie è stato di 311 mila unità), che ha di fatto trovato il settore delle costruzioni impreparato a far fronte a una domanda abitativa primaria crescente.

Inoltre, al di là della disponibilità di alloggi liberi, si è posto il problema dell'aumento dei prezzi delle abitazioni e dei canoni che spiazzato una parte della classe media italiana, impoverita da una forma di inflazione patrimoniale. Queste fasce si sono aggiunte a quelle tradizionalmente più esposte sul mercato dell'affitto, quali studenti fuori sede, anziani, giovani precari e fasce disagiate vere e proprie.

Tali problemi si sono concentrati soprattutto nelle città metropolitane, dove maggiori sono risultati sia il livello raggiunto dai prezzi che il tasso di crescita riscontrato: secondo i dati dell'Osservatorio Immobiliare di Nomisma, il costo medio mensile per accedere alla locazione di una casa nel 2009 è a Roma di 1523 euro (+85% rispetto al 2000), a Milano di 1252 euro (+51,2%). Ciò significa che a Roma l'inquilino medio deve destinare oltre il 60 % della propria capacità di spesa all'affitto, a Milano oltre il 50%.

3.8_La domanda potenziale di alloggi in locazione

Tra la pluralità dei fattori che influenzano il fenomeno della casa, il cambiamento socio-demografico e l'evoluzione degli stili di vita (dalla mobilità territoriale alla domanda di case sempre più adeguate alla attese di qualità) permettono di individuare una domanda potenziale che potrebbe opportunamente essere soddisfatto da un'offerta aggiuntiva di case in locazione.

Gli anziani in Italia sono 11,6 milioni e vivono tendenzialmente in case di proprietà (85,7%). Si prevede che oltre un terzo degli italiani nel 2050 avrà più di 65 anni (34,3%), mentre oggi tale rapporto è inferiore al 20%. Ciò comporta la necessità di avviare una politica di medio-lungo periodo per sostenere i bisogni della popolazione più anziana. Si stima che i fattori di disagio legati allo standard tipologico e all'evoluzione futura della popolazione anziana possano generare una domanda potenziale di abitazioni in affitto pari a 800 mila unità.

I giovani di età compresa tra i 18 e 34 anni che vivono con i genitori ammontano a 7,5 milioni di unità; di questi, il 46,4% sono occupati. Si stima che, depurando la componente dei giovani in condizione lavorativa propensi all'acquisto dell'abitazione, rimanga una quota di domanda potenziale di case in affitto per un ammontare di 900 mila unità.

Gli studenti fuori sede sono complessivamente 881.235 e l'offerta di posti letto del sistema universitario è di 50.858 unità, vale a dire una copertura del 5,7% del fabbisogno "teorico", mentre quello potenziale, misurato dai fuori sede extraregione, è di 405.235 studenti, con copertura del 12,5% della domanda. Si stima che i 350 mila studenti fuori sede possano esprimere una domanda potenziale di abitazioni in affitto di circa 150 mila unità.

Sono 2.421.000 le persone che si spostano con una certa regolarità in un luogo diverso dalla propria abitazione e, di questi, il 28,6% lo fa per motivi di lavoro, vale a dire 692 mila persone. Inoltre, il 40,7% dei pendolari vive in un alloggio o camera in affitto o appartamento in affitto (985 mila persone). Si stima che una quota di pendolari per motivi di lavoro esclusa dall'attuale mercato della locazione possa esprimere una domanda di case in affitto di circa 100 mila unità.

Nel 2006, in Italia erano registrati come regolari 2.670.000 immigrati stranieri. Di questi, il 56,9% vive in coabitazione, luoghi di lavoro, centri di accoglienza e soluzioni fortuite (pari a 1,5 milioni di persone). Si stima che gli immigrati che vivono in abitazioni precarie o comunque in condizioni di disagio possano esprimere una domanda di case in affitto di circa 800 mila unità.

Ogni categoria di potenziali nuovi utilizzatori di abitazioni in affitto genera una mobilità interna al patrimonio esistente che, rispetto alle stime formulate in precedenza, riduce la domanda di nuove abitazioni da destinare all'affitto a 1 milioni di unità calcolate sulla domanda potenziale.

La nuova domanda abitativa accorpa gruppi sociali molto distanti tra loro quali gli anziani, gli immigrati extracomunitari, le famiglie numerose, ma anche coloro che hanno esigenze di mobilità territoriali. Diverse sono le tipologie di domanda:

- Una prima categoria è rappresentata dalla domanda sociale legata a una situazione di emergenza. All'interno di questa tipologia, si possono distinguere gli anziani, gli immigrati stabili; la povertà economica (i disoccupati e tutti coloro che sono in situazioni economiche difficili), il degrado socio economico accompagnato da degrado fisico degli alloggi in cui vive una parte delle famiglie;

- La seconda categoria è costituita da coloro che accedono per la prima volta a un alloggio e che costituiscono una dimensione quantitativamente non piccola. Si tratta di una domanda non solo con redditi bassi, ma anche con redditi medi ed è caratteristica della popolazione più giovane con prospettive lavorative diverse;
- La terza categoria è quella connessa a bisogni temporanei. In quest'ambito figurano i lavoratori pensolari, ma anche in gran parte degli immigrati che non costituiscono nucleo familiare, ma non solamente in transito con un orizzonte temporale di permanenza limitato;
- L'ultima categoria è legata ai bisogni che non sono correlati con le condizioni di reddito. Basti pensare al problema delle famiglie in cui vivono individui portatori di handicap, anziani, persone con ridotta mobilità.
La ridefinizione del sistema dei bisogni primari comporta una differenziazione delle tipologie della domanda, da cui deriva la necessità di rivedere e innovare le tipologie dell'offerta residenziale e, prima ancora, le procedure e gli strumenti delle politiche abitative.
Lo scenario dei prossimi anni sarà caratterizzato dai seguenti fenomeni:
- Il forte incremento del numero di anziani proporrà all'attenzione delle politiche dell'housing sociale un segmento di domanda che, anche se articolato al suo interno per condizioni di reddito, livello culturale e stato di salute, esprime una domanda di specifiche tipologie edilizie e l'elevato contenuto di servizi;
- La crescente presenza di popolazione straniera, spesso residente in Italia per periodo di tempo limitati, rende necessario sviluppare una specifica tipologia di offerta;
- Studenti, city users e tipologie miste residenza/attività dei servizi di produzione costituiscono altre aree per specifici interventi di politica abitativa;

- L'elevata mobilità territoriale legata agli scenari evolutivi del mercato e all'incremento del lavoro rende necessario ampliare l'offerta di abitazioni in affitto, soprattutto nelle realtà urbane economicamente più dinamiche.

Se si guarda all'Europa, sembra che, in prospettiva, il mercato della proprietà debba tendere a ridursi a favore di quello della locazione per fare fronte ai nuovi bisogni e per creare quella flessibilità che produce importanti ricadute sul sistema sociale ed economico di un Paese, a condizione che si crei un sistema di incentivi a sostegno della pratica dell'affitto.

Il progressivo ridimensionamento dell'intervento pubblico

L'Italia ha conosciuto nel dopoguerra un intervento pubblico orientato prevalentemente alla diffusione della proprietà, piuttosto che all'affitto. Tale politica era pienamente giustificata come inventivo al risparmio e al superamento delle diffuse situazioni di povertà abitativa dell'Italia del secondo dopoguerra.

Ma anche successivamente le politiche abitative pubbliche hanno considerato marginale e residuale la domanda di residenza sociale in affitto e quando, negli anni '70 e '80 c'è stato un certo impegno nell'edilizia sovvenzionata, questo è stato connotato dall'emergenza e, ancorché significativo dal punto di vista quantitativo, si è dimostrato poco attento alla qualità degli insediamenti, basati sulla standardizzazione, sul ricorso a tipologie edilizie intensive, che hanno finito per produrre in molti quartieri effetti segregativi.

Dal Piano Fanfani del 1949 (la legge INA-Casa, grazie alla quale furono realizzati 355 mila alloggi nel 1949-63) alla fine del fondo Gescal a metà degli anni '90, le politiche per l'alloggio sociale in Italia hanno conosciuto certamente un forte sviluppo, per poi ridimensionarsi progressivamente, fino

ad arrivare a un sostanziale smantellamento dell'intervento pubblico diretto, anche perché il passaggio delle competenze legislative e amministrative alle Regioni ha coinciso con la fine del prelievo Gescal, che aveva avuto il merito di garantire al comparto in flusso finanziario costante e piuttosto consistente (3-4 mila miliardi delle vecchie lire all'anno).

A questo si è aggiunto il tracollo del finanziamento di nuove costruzioni, legato sia al risanamento della finanza pubblica che alla fine del regime Gescal, cancellato dalla sentenza della Corte Costituzionale 12 settembre 1995, n. 424 e cessato tra il 1995 e 1998, che ha impedito la sostituzione degli alloggi alienati con nuove costruzioni. Dal 1984 al 2004, la produzione di nuovi alloggi sovvenzionati è calata da 34 mila abitazioni annue a 1.900 (contro oltre 80 mila in Francia e 30 mila in Gran Bretagna). Mentre le abitazioni costruite in regime agevolato con contributo pubblico sono calate nello stesso periodo da 56 mila a 11 mila.

Le cartolarizzazioni delle abitazioni di proprietà degli enti previdenziali degli ultimi anni hanno immesso sul mercato oltre 100 mila abitazioni concentrati soprattutto nei grandi centri urbani e in particolare Roma. Complessivamente, nell'ultimo ventennio, lo stock abitativo pubblico è calato di oltre il 20%, da un milione di alloggi nel 1991 a 900 mila nel 2001, a circa 800 mila oggi, considerando le circa 100 mila cartolarizzazioni effettuate negli ultimi anni e la limitatissima costruzione di nuovi alloggi.

Tra le molteplici ragioni che hanno spinto alle dismissioni di alloggi pubblici hanno influito in particolare i problemi di gestione del patrimonio, di insufficiente rotazione degli occupanti, di permanenza di affittuari senza più requisiti e di eccessiva esiguità dei canoni che, talvolta, non permettono di finanziare adeguatamente neanche al semplice manutenzione ordinaria.

D'altro canto, la legislazione dell'equo canone e quella sugli sfratti hanno tentato di tutelare gli affittuari dalla rendita, introducendo forti vincoli al

livello degli affitti e alla possibilità del proprietario di recuperare gli alloggi. Tuttavia, questa normativa ha fortemente ristretto la redditività dell'affitto e scoraggiato a mantenere gli alloggi sul mercato, aumentando così il numero delle case tenute sfitte, come pure favorendo forme di aggiramento dei vincoli sui canoni e di evasione fiscale.

La legge n. 431/1998 ha poi liberalizzato il mercato abitativo, ponendo fine all'equo canone. Per favorire comunque un contenimento degli affitti, fu introdotto un inventivo discalce all'affitto concordato (sconto del 30% sull'imponibile ai fini IRPEF, che aumenta del 70% quando viene locato a un conduttore in condizione di disagio abitativo per sfratto, mentre lo sconto previsto per i contratti a canone libero è invece del 15%). L'impatto reale di tale misura si è rilevato tuttavia estremamente limitato e quasi tutti i nuovi contratti sono a canone libero e seguono pienamente l'aumento dei prezzi. Inoltre, fu introdotto un Fondo sociale, da ripartirsi tra le regioni, per integrare i redditi familiari insufficienti al pagamento degli affitti (i contributi sono conosciuti come Buoni casa). Il fondo sociale ha avuto un andamento altalenante e non riesce assolutamente a coprire tutte le domande di contributi economici che i Comuni hanno ritenuto ammissibili.

Le politiche abitative realizzate in Italia Affitti hanno mostrato di non riuscire a garantire condizioni di reali necessità al mercato privato della abitazioni per chiunque, anche per le frange sociali più deboli.

L'attuale situazione richiede senza dubbio un rinnovato protagonismo del soggetto pubblico, non tanto nel predisporre direttamente le soluzioni, quanto, piuttosto, nel determinare le condizioni perché si attivino risposte da parte di altri soggetti in grado di corrispondere ai caratteri con cui si presenta la nova questione abitativa.

Un segnale di attenzione di questo senso è venuto, nella passata legislatura, dall'approvazione della legge n. 9/2007, che prevede, tra l'altro, la

possibilità per i Comuni di attuare piani straordinari di edilizia residenziale e ha istituito il "Tavolo di concertazione generale delle politiche abitative", che ha coinvolto, oltre ai Ministeri competenti, anche i rappresentanti dei Comuni e delle Regioni, finalizzato a definire le priorità e le risorse per il rilancio di un piano di edilizia residenziale.

Considerata la scarsità delle risorse disponibili, è difficile parlare di una nuova politica organica e, stando ai provvedimenti concretamente adottati, gli esiti operativi riguardano due iniziative:

- Il finanziamento entro il limite di 550 milioni di euro di un piano di edilizia residenziale a canone sociale nelle aree ad alta densità abitativa. Il finanziamento è rivolto al recupero del patrimonio ex IACP e dei Comuni, nonché all'acquisto o alla locazione di alloggi;
- La costituzione tramite l'Agenzia del Demanio, di una società di scopo aperta alla partecipazione dei privati per promuovere la formazione di strumenti finanziari immobiliari per la realizzazione di interventi residenziali.

Si tratta evidentemente di iniziative utili per ridefinire il quadro delle necessità e riportare la questione abitativa al centro del dibattito, ma del tutto insufficienti, alle quali vanno affiancate ulteriori iniziative, soprattutto tese a utilizzare la leva urbanistica per coinvolgere i privati.

In tal senso, occorre ricordare che il Governo Berlusconi-quarter ha posto tra le sue priorità la realizzazione di un Piano per la realizzazione e riqualificazione di alloggi per le fasce sociali più deboli. In particolare l'art. 11 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 è dedicato proprio al tema della "casa". Il decreto legge tratteggia le linee guida del "Piano Casa" che, mediante il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, intende raggiungere l'obiettivo di aumentare la disponibilità di alloggi per alcuni soggetti, tra cui prioritariamente nuclei familiari a basso reddito, giovani coppie a basso reddito, anziani in

condizioni sociali o economiche svantaggiate, studenti fuori sede, soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio e immigrati regolari.

Il decreto contempla un duplice livello di intervento, attraverso la previsione da un lato di un Piano nazionale e, dall'altro, di appositi programmi integrati di promozione di edilizia.

Il Piano nazionale di edilizia abitativa ha a oggetto la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente e si articola attraverso i seguenti interventi:

- La costruzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale;
- L'incremento del patrimonio abitativo con le risorse derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo,
- La promozione da parte di privati di interventi, anche mediante il sistema della finanza di progetto come disciplinata dal codice dei contratti pubblici;
- Agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizia e costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, potendosi anche prevedere termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;
- Realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.

Vede inoltre la luce una nuova tipologia di piano territoriale, i programmi integrati di promozione di edilizia *"al fine di concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento"*. A tal fine, il Ministero delle

infrastrutture e dei trasporti promuove appositi accordi di programma *“caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica anche attraverso la risoluzione dei problemi di mobilità, promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati”*.

3.16_Un progetto di sviluppo di social housing

L'analisi approfondita dei fattori che hanno determinato il riproporsi della questione abitativa (crescente difficoltà di accesso alla locazione ai canoni di mercato, la domanda attuale e potenziale di alloggi in affitto e il forte ridimensionamento dell'intervento pubblico) costituisce la premessa logica e metodologica affinché si mettano a punto alcune proposte concrete per un possibile piano di sviluppo di social housing, che sappia rispondere adeguatamente alla crescente domanda di alloggi in locazione, creando le condizioni per un reale rilancio dell'offerta locativa a prezzi sostenibili.

L'investimento in edilizia residenziale destinata alla locazione non viene oggi preso in considerazione da parte degli investitori privati a causa della scarsa redditività del capitale investito, che raggiunge il suo minimo nella fascia destinata ai ceti più disagiati (circostanza imputabile principalmente a una fiscalità penalizzante e l'eccessivo costo delle aree edificabili)

L'offerta di edilizia residenziale destinata alla locazione a canoni sostenibili può verosimilmente essere incrementata solo garantendo una sufficiente remunerazione del capitale investito, stimata in una redditività non inferiore al 5-6%, tale da rendere finanziariamente sostenibile l'operazione per l'investitore privato.

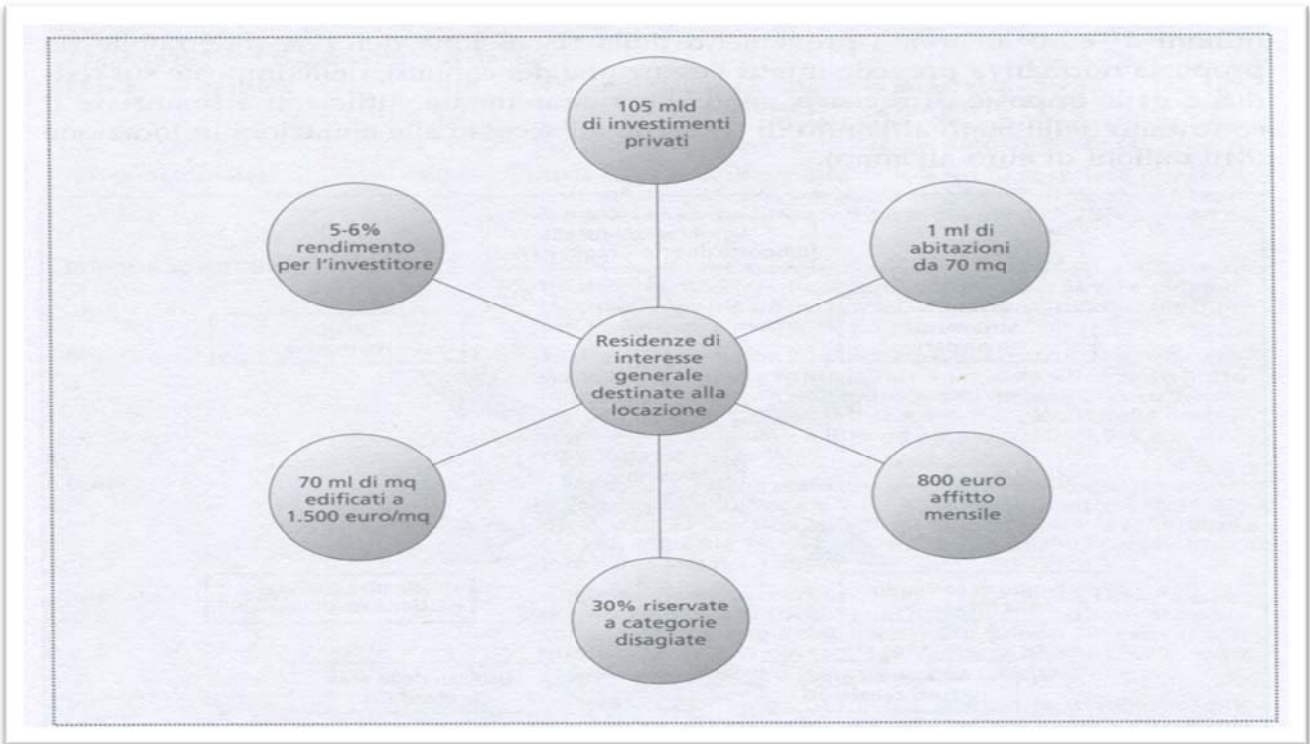
Per conseguire tale obiettivo, considerata l'incomprimibilità oltre una certa soglia dei costi di costruzione, occorre far leva:

- Sulla *riduzione dei costi di acquisto* delle aree edificabili, attraverso l'acquisizione di aree a costi calmierati; per esempio, l'utilizzo delle aree a standard, di proprietà sia pubblica che privata, consente di ridurre l'investimento complessivo previsto di circa il 35%;
- Sull' *ottimizzazione della fiscalità gravante* sui costi di realizzazione e di gestione, così da ridurre i costi del 10%.

Una significativa compressione dei costi di acquisto delle aree edificabili e una fiscalità in linea con quella prevista oggi per l'acquisto della prima casa garantirebbero un'adeguata remunerazione degli investimenti e consentirebbero così di ipotizzare un concreto piano di social housing, interamente finanziato con capitali privati, in grado di generare, nell'arco di un quinquennio, 1 milione di nuovi alloggi di taglio medio (70 mq) per complessivi 70 milioni di nuovi mq edificati da destinare alla locazione a canoni sostenibili, da realizzarsi nelle aree ad alta tensione abitativa.

Ipotizzando un costo al mq di 1500 euro (comprensivo del costo dell'area, degli oneri di urbanizzazione, dei costi di costruzione, delle imposte e delle spese tecniche varie), sarebbero necessari investimenti privati per 105 miliardi di euro (21 miliardi per l'acquisto di aree, 6 miliardi per gli oneri di urbanizzazione, 78 miliardi per la costruzione).

I canoni di locazione verrebbero concordati con accordi definiti in sede locale a livelli sostenibili (comunque non superiori a un terzo del reddito medio mensile).



Una quota non inferiore al 20% e non superiore al 30% degli alloggi realizzati sarebbe riservata ai soggetti in possesso dei requisiti per accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica regolarmente inseriti nelle graduatorie comunali. In tali casi, i Comuni potranno contribuire all'affitto fino a un ammontare massimo pari al 50% del canone. Il contributo verrebbe erogato dagli Enti Locali, ma finanziato dallo Stato attraverso il "Fondo di sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione", interamente compensato

dalle maggiori entrate fiscali generate dal progetto stesso. In tal modo si realizzerebbe, tra l'altro, una residenzialità sociale integrata all'interno di tessuti socialmente misti, diversa e alternativa all'edificazione intensiva tipica dell'edilizia residenziale pubblica.

Gli immobili sarebbero destinati alla locazione per un periodo non inferiore a 25 anni, con diritto di prelazione a favore dei conduttori, nel caso in cui questi non intendano esercitare tale diritto, la prelazione potrà essere esercitata dai Comuni a un prezzo convenuto tra la proprietà e le associazioni di categoria dei conduttori maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Tale progetto di sviluppo di social housing richiede uno sforzo congiunto e sinergico tra Stato, Enti Locali e investitori privati. Lo Stato dovrebbe provvedere principalmente fornendo un quadro normativo maggiormente incentivante in materia discalare, nonché un contributo per ottenere gli affitti degli inquilini particolarmente fornendo un quadro normativo maggiormente incentivante in materia fiscale, nonché un contributo per sostenere gli affitti degli inquilini particolarmente disagiati, ottenendo in cambio la realizzazione, attraverso l'intervento privato, di un consistente nuovo patrimonio di residenze per locazione non altrimenti realizzabile con le sole risorse pubbliche. Gli Enti locali dovrebbero favorire la trasformazione di "aree a standard", a fronte di un vincolo di locazione di lunga durata a canoni sostenibili e della possibilità di destinare quota parte del nuovo stock abitativo a soggetti in possesso dei requisiti per accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, con piena autonomia su criteri e modalità di gestione. Infine, gli investitori privati realizzano e gestiscono, anche attraverso strumenti evoluti e regolamentati, quali fondi immobiliare SIIQ (Società d'investimento Immobiliare Quotate), patrimoni immobiliari da destinare alla locazione di lunga durata.

A oggi, l'impianto normativo delle *"residenze d'interesse generale destinate alla locazione"* non è ancora compiuto; infatti, per le loro caratteristiche intrinseche e gli strettissimi vincoli cui sono soggette, offrono un troppo basso rendimento agli investitori. L'onere fiscale sofferto dagli operatori (e, in particolare, l'IVA detraibile) verrebbe ribaltato sugli inquilini, con conseguenti effetti negativi sul livello dei canoni di locazione. Tale spirale negata può essere spezzata solo introducendo un regime ad hoc.

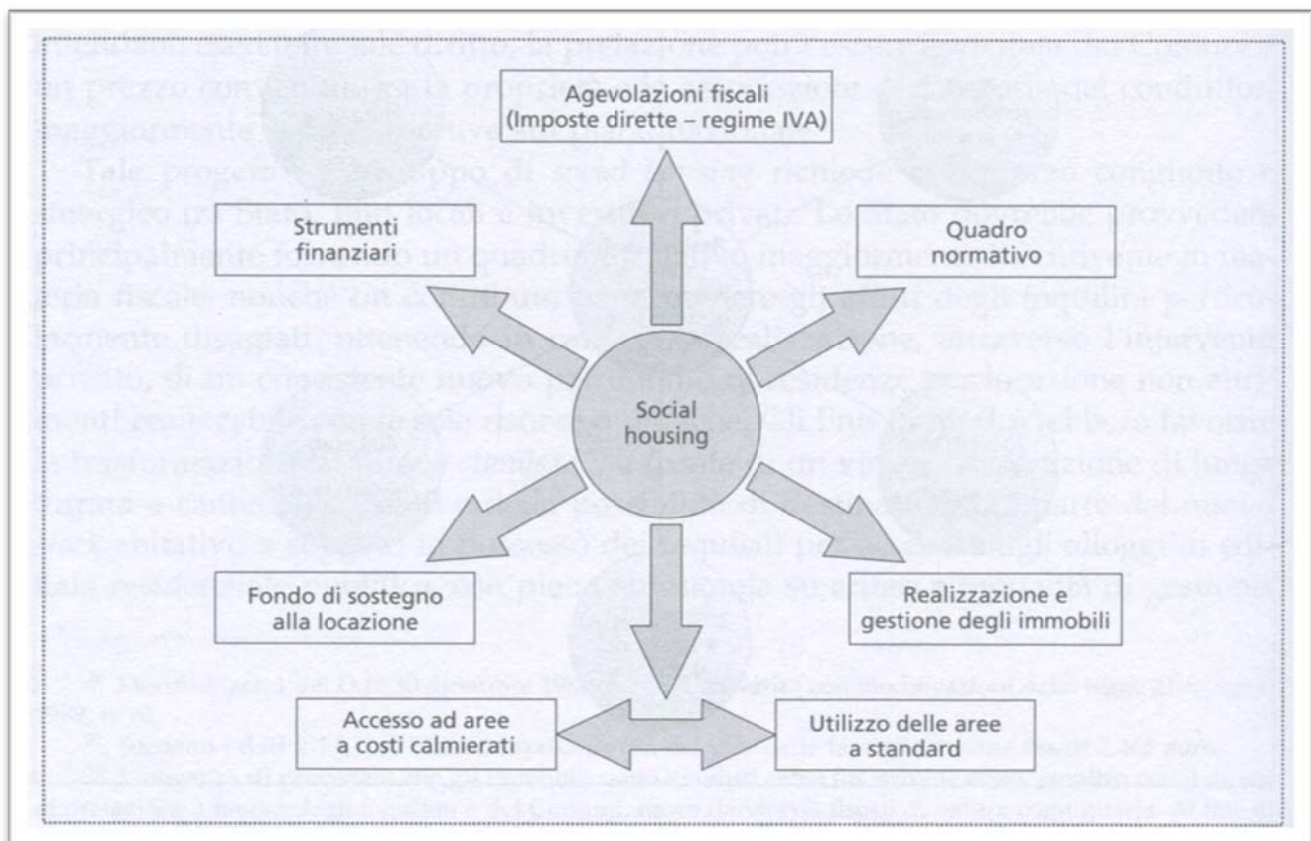
Il progetto di social housing prospettato non necessiterebbe di alcuna copertura finanziaria, ma al contrario, genererebbe nei primi cinque anni un nuovo consistente gettito e, nel corso del tempo, consentirebbe di produrre entrate ricorrenti sufficienti ad autofinanziare il contributo statale al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione.

I flussi di gettito fiscale a favore della Pubblica Amministrazione deriverebbero dalla cessione delle aree, dagli oneri di urbanizzazione, dai contributi ai costi di costruzione, dalle imposte di registro, dall'IVA indetraibile, dall'IRES, dall'IRAP, dalle imposte sostitutive, dalle imposte sui redditi, dall'ICI.

Ipotizzando la realizzazione di un milione di nuove abitazioni nell'arco di quinquennio, le entrate per la Pubblica Amministrazione sarebbero stimabili in 19,6 miliardi di euro lordi (10,3 per lo Stato e 9,3 per gli Enti locali), mentre le uscite ammonterebbero a 1,8 miliardi di euro (contributo per gli affitti inquilini disagiati), interamente a carico dello Stato, senza esborsi per gli enti locali, con un saldo netto complessivo di 17,8 miliardi di euro.

Al quinto anno, che può essere considerato il primo anno a regime, si arriverebbe a una situazione di equilibrio in cui le entrate ricorrenti dello Stato (840 milioni di euro annui), provenienti dalla riscossione dell'IVA indetraibile (la proposta normativa prevede

infatti l'esenzione dei canoni), delle imposte sui redditi e delle imposte di registro, sono abbondantemente sufficienti a finanziare il contributo dello Stato al Fondo di sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (810 milioni di euro annui).



IPOTESI SOTTOSTANTE L'ANALISI COSTI/BENEFICI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

a)	N. appartamenti da realizzare (taglio medio 70 mq)	1 milione
b)	Mq edificati	70 milioni
c)	Investimento necessario per la realizzazione di un metro quadro di residenza in locazione (*)	€ 1.500/mq
d)	Investimento totale da parte del privato	€ 105 miliardi
e)	Provenienza aree (percentuale):	
	Terreni di provenienza privati	60%
	Terreni di provenienza istituzionali	40%
		100%
f)	Ipotesi che costruttore, nel 50% dei casi, ceda a Investitore Istituzionale (**)	
g)	Affitto mensile per appartamento di 70 mq	€ 800/mese
h)	Costi di gestione in capo alla proprietà (ICI, IVA indetraibile, manutenzioni, <i>property, vacancy</i> ecc.): 25% degli affitti	
i)	Dotazione annua per il Fondo nazionale di sostegno delle locazioni (di cui all'art. 11 legge 9 dicembre 1998, n. 431): 30% delle abitazioni per media del 25% degli affitti € 810 milioni	
l)	Valore di cessione della residenza in locazione a Investitore Istituzionale (**)	€ 1.802/mq
Altre imposte e/o gravami nelle diverse fasi su Proprietari delle aree, Costruttori, Investitori Istituzionali, Inquilini nel quinquennio: (€/milioni)		
Imposta di registro:	1.018	1% su prezzo di vendita delle aree/fabbricati da riconvertire a costruttore + 1% su prezzo di vendita immobile da developer a investitore istituzionale + 2% sui contratti di locazione, ipotesi 30% con registro agevolato 67 € cad.
IVA (indetraibile)	4.092	10% su prezzo di vendita delle aree di proprietà privata a costruttore + 4% IVA agevolata su costo costruzione + su manutenzioni e servizi, ipotesi 3,6 €/mq (i.e. IVA 20% su costi di 18 €/mq ca.)
Imposta sostitutiva	452	0,25% su finanziamento developer (leva 70%) + 0,25% su finanziamento investitore istituzionale (leva 50%) + 15% sulla plusvalenza media dei privati nella cessione delle aree (ipotesi plusvalenza media 30 €/mq)
Imposte sui redditi	2.343	15% aliquota media su plusvalore del costruttore nella cessione all'investitore istituzionale + imposte sul reddito netto imponibile generato nell'indotto dall'attività di costruzione (subfornitori, ecc.) - ipotesi che 5% del valore delle costruzioni sia assoggettato a IRES ad aliquota del 27,5% e a IRAP ad aliquota del 3,9%
IRAP	515	3,9% su plusvalenza realizzata in sede di vendita dal <i>developer</i> a investitore istituzionale + IRAP sul reddito netto imponibile generato nell'indotto dall'attività di costruzione (subfornitori, ecc.) - ipotesi che 5% del valore delle costruzioni sia assoggettato a imposta del 3,95%
Imposte sui redditi	1.329	Aliquota media su reddito d'esercizio a regime 18%. Tale aliquota considera la fiscalità del privato che può variare a seconda della tipologia dell'investitore (fondo 20% in capo ai quotisti ¹ , SIIQ 20% ovvero 15% ¹ , società 27,5% + 3,9%, ecc.) al netto del credito d'imposta sulle manutenzioni
ICI	1.369	ICI developer fino a 2011 (0,5% del valore di bilancio) poi investitore istituzionale paga ICI a regime come sotto dettagliato (***)
	11.117	

(segue)

Prezzo cessione aree a standard	4.200	Ipotesi che 40% delle aree a standard e fabbricati da riconvertire siano pubblici e che il 70% appartenga a enti locali e il 30% allo Stato
Oneri di urbanizzazione	700	Ipotesi che venga monetizzato il 10% degli OOUU (il resto a scomputo), € 100/mq
Contributo costo di costruzione	3.500	Ipotesi € 50/mq
Subtotale	<u>8.400</u>	
	19.517	
Fondo nazionale di sostegno	<u>(1.810)</u>	ulteriore dotazione del Fondo nazionale di sostegno (di cui all'art. 11 legge 9 dicembre 1998, n. 431)
TOTALE	17.707	

ICI teorica su valore dell'immobile

(in ipotesi pari allo 0,5% del prezzo di acquisto immobile da Investitore Istituzionale)

Storno ICI per quota destinata a fascia disagio (30%)	(189.232)
Esenzione ICI per locazioni "prima casa"	(353.233)
ICI annua in capo a Investitore Istituzionale	88.308

(*) di cui 150 €/mq area, 150 €/mq oneri di urbanizzazione e contributo costo di costruzione, 1.045 €/mq costo di costruzione; 58 €/mq imposte, 97€/mq spese tecniche e varie

(**) Investitore Istituzionale: fondi, fondi etici, SIIQ, ecc. con obiettivo di redditività del 6% ca.

(***) Calcolo ICI a regime

¹ L'art. 7 del D.Lgs. n. 35/2001 (come modificato a seguito del D.L. n. 112/2008) prevede che sui proventi del fondo, riconducibili a redditi di capitale di cui all'art. 44, comma 1, lett. g), del Testo unico delle imposte sui redditi, di cui al D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, derivanti dalla partecipazione a fondi comuni d'investimento immobiliare, la società di gestione del risparmio operi una ritenuta del 20%.

² L'art. 1, comma 134, della legge n. 296/2006 prevede che le SIIQ operino, con obbligo di rivalsa, una ritenuta del 20% sugli utili in qualunque forma corrisposti a soggetti diversi da altre SIIQ, derivanti dall'attività di locazione immobiliare, nonché dal possesso delle partecipazioni in SIIQ o SIIQ. La misura della ritenuta è tuttavia ridotta al 15% in relazione alla parte dell'utile di esercizio riferibile a contratti di locazione di immobili ad uso abitativo stipulati ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431.

Gli aspetti urbanistici

Di social housing, come campo d'intervento distinto dall'edilizia residenziale pubblica, si parla ormai da qualche anno anche nel nostro Paese, accomunando in questa accezione le diverse esperienze promosse a livello locale dai Comuni di alcune città italiane, che, pressati dalla domanda sociale e in assenza di risorse finanziarie nazionali sufficienti, hanno sperimentato nuove procedure per sostenere l'offerta di alloggi in affitto, al di fuori del solco tracciato dalla legge n. 167/1962.

Il residenziale sociale si distingue dal residenziale pubblico principalmente perché:

- Non si basa sull'esproprio delle aree, ma usa le aree già pubbliche disponibili o acquisite consensualmente dai privati attraverso la perequazione;
- Tende a inserirsi come una componente all'interno di trasformazioni urbanistiche non specializzate, sostituendo il modello di quartieri costruiti interamente da edilizia residenziale pubblica con residenze sociali integrate all'interno di tessuti socialmente misti;
- Tende a produrre alloggi in affitto non solo a canone sociale, ma su una gamma di canoni più articolati, proprio perché l'accesso all'alloggio in locazione non riguarda più solo le fasce economicamente più deboli;
- Cerca di coinvolgere risorse private negli investimenti immobiliari remunerati con risorse da affitto, attraverso un nuovo rapporto tra il pubblico e il privato.

Appaiono ormai maturi i tempi affinché si declini sul piano normativo l'alloggio sociale come servizio economico di interesse generale, riconoscendo così l'alloggio destinato alla locazione di lunga durata a canoni sostenibili come un dotazione territoriale, al pari di altri servizi di interesse generale. Ciò consentirebbe di promuovere una nuova stagione di legislazioni

urbanistiche regionali che dotino gli Enti locali di strumenti di intervento strutturali e di lungo periodo in materia di politiche abitative.

Sempre più, infatti, si va diffondendo la convinzione che un alloggio a costi accessibili rappresenti un importante servizio per la collettività, tanto che nella Finanziaria del 2009 si è introdotto per la prima volta il concetto di *“residenze di interesse generale destinate alla locazione”* rappresentando così un servizio economico di interesse generale e cono ricomprese nella definizione di alloggio sociale, pertanto compatibili con tutti gli strumenti urbanistici locali, ivi compreso l'utilizzo delle cosiddette *“aree a standard”*.

Tali aree, destinate urbanisticamente alla realizzazione di funzioni o servizi per la collettività, quali parchi, scuole, uffici pubblici, risultano essere generalmente disponibili e non di rado inutilizzate, in quanto non cedibili per realizzare edilizia abitativa o commerciale. L'innovazione normativa consentirebbe, dunque, l'utilizzo di tali aree per la realizzazione di abitazioni destinate a colmare al domanda di locazioni, ferma restando la facoltà dei Comuni di vincolare gli standard ad aree a verde.

Secondo una stima elaborata da Assoimmobiliare, sulla base dei dati di una recente indagine del CENSIS, in

Italia ci possono essere circa 600-700 milioni di metri quadrati di aree a standard che sono inutilizzati e potrebbero essere destinate in parte ad alloggi in affitto a canone contenuto.

È importante sottolineare che il ricorso a queste aree rimaste inutilizzate non rappresenta solo l'occasione di abbattere i costi dei terreni e ridurre conseguentemente i costi di costruzione e locazione, ma costituisce anche un'opportunità per:

- Riquilibrare e promuovere interventi di trasformazione di aree oggi residuali o degradate e, di fatto, non fruibili dai cittadini;

- Realizzare quartieri di piccole dimensioni diffusi sul territorio comunale e integrati nel contesto urbano;
- Realizzare servizi e aree di verde attrezzato realmente fruibili e rispondenti alle necessità dei quartieri della città con cui gli interventi andranno a rapportarsi.

Successivamente, il Ministero dell' Infrastrutture, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9, ha emanato un decreto che delimita giuridicamente "l'alloggio sociale", equiparandolo, tra l'altro, in quanto servizio economico di interesse generale, a standard urbanistico aggiuntivo.

Entrambi i testi legislativi richiamati, pur nelle loro diversità, dettando per la prima volta una cornice normativa di rilievo nazionale, definiscono il campo e prospettano possibili linee di intervento, ma rinviando necessariamente la definizione delle procedure alle leggi regionali e ai piani comunali.

È qui significativo segnalare l'esperienza "pionieristica" del Comune di Milano, che, nel marzo del 2004, ha approvato una delibera relativa all'*"integrazione del documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali e definizione delle linee di indirizzo e dei criteri per la promozione dei programmi comunali per l'edilizia residenziale pubblica"*, nella quale si è stabilito che per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica si possono individuare aree di proprietà pubblica, con destinazione a standard nel PRG vigente, poiché gli stessi rivestendo carattere di rilevante vantaggio per l'intera collettività, costituiscono servizio pubblico. Si è trattato, in sostanza, di un'anticipazione del concetto contenuto nella legge finanziaria sopra citata.

In assenza della programmazione regionale, non erano però mature, all'epoca della redazione del Documento le condizioni per l'elaborazione di un organico quadro programmatico, per il reperimento di risorse da destinare al settore dell'edilizia residenziale pubblica, né tanto meno per l'individuazione delle aree su cui attivare prioritariamente tali nuovi interventi abitativi. Condizioni che si sono concretizzate qualche anno più tardi, consentendo di avviare il Programma comunale per l'edilizia residenziale pubblica e di delineare possibili scenari di sviluppo inerenti l'edilizia in locazione a canone sociale, moderato temporaneo e speciale e l'edilizia residenziale per la prima casa.

La possibilità per l'Amministrazione comunale di Milano di avviare una nuova stagione operativa ha preso forma in concomitanza e in coerenza, in particolare, con tre diversi momenti legislativi e di programmazione:

- Il Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (PRERP) che, approvato da Regione Lombardia nell'ottobre 2004, mette a disposizione delle Amministrazioni comunali risorse finalizzate alla riqualificazione e all'ampliamento del patrimonio esistente di edilizia residenziale pubblica;
- Le leggi regionali n. 7/2005 (legge Borghini) e n. 12/2005 (legge del governo del territorio), con le quali viene reso possibile l'intervento su aree con destinazione di PRG a servizi e attrezzature e di interesse pubblico o generale;
- L'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST) stipulato con Regione Lombardia nel gennaio 2006, che attribuisce le risorse di finanziamento di cui l'amministrazione comunale può disporre in relazione alle linee programmatiche che si è data, in attuazione delle opportunità di offerte dalla cosiddetta legge Borghini.

È innanzitutto con il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni, per programmare le politiche per la casa, che Regione Lombardia attiva il Piano Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (PRERP), un documento triennale volto a individuare le azioni necessarie a realizzare nuovi alloggi, riqualificare quelli esistenti, sperimentare strumenti innovativi e attivare altre forme di sostegno per coloro che hanno problemi di natura abitativa. I contenuti della legge Borghini hanno rappresentato certamente un passaggio cruciale per l'avvio di una nuova politica per la casa, la cui importanza è sottolineata dal riconoscimento dell'edilizia residenziale pubblica quale "servizio" di interesse pubblico generale nell'ambito della nuova legge per il governo del territorio (n. 12/2005) varata da Regione Lombardia nel marzo del 2005 e ancora recentemente modificata e integrata.

Gli aspetti fiscali

L'esiguità dell'offerta italiana di locazioni trova la sua principale ragione d'essere nella scarsa remunerazione degli investimenti in abitazioni destinate alla locazione, dovuto soprattutto a un'imposizione fiscale eccessivamente penalizzante, in particolare per quanto riguarda l'IVA sulle aree fabbricabili, sui costi di costruzione e sui costi di gestione e manutenzione dei fabbricati. Maggiori costi si traducono necessariamente in canoni di locazione più alti o in rendimenti più bassi: due aspetti che penalizzano, comunque, lo sviluppo del mercato della locazione abitativa.

Oggi, l'impianto normativo delle "residenze", per le loro caratteristiche intrinseche e gli strettissimi vincoli cui sono soggette, offrono un troppo basso rendimento agli investitori. Il rendimento sarebbe di fatto azzerato qualora gli operatori economici che decidessero di investire in tali tipologie di immobili si applicasse il regime tributario ordinario.

Tali operatori, infatti, oltre a scontare in principio una fiscalità diretta ordinaria, a eccezione degli investimenti effettuati mediante fondi immobiliari e Società di Investimento Immobiliare Quotate (SIIQ), dovrebbero assolvere un rilevante ammontare di IVA sugli acquisti che non potrebbero essere detratto a causa dell'applicazione del regime di esenzione sui canoni di locazione recato dall'art. 10, n. 8. DPR 26 ottobre 1972, n. 633.

L'onere fiscale sofferto dagli operatori (e, in particolare, l'IVA indetraibile) verrebbe ribaltato sugli inquilini, con conseguenti effetti negativi sul livello dei canoni di locazione. Tale spirale può essere spezzata solo introducendo un regime tributario ad hoc per le "residenze".

Occorre peraltro al riguardo evidenziare che l'art 1 della legge 296/2006 (finanziaria 2007) ha ripristinato il regime di imponibilità a fini IVA per talune categorie di locazioni di immobili abitative, consentendo così alle imprese che pondono essere le stesse di effettuare la detrazione dell'imposta

pagata a monte sugli acquisti dei medesimi beni. In particolare, l'IVA trova applicazione nella misura del 10% sulle locazioni con contratto di durata non inferiore a 4 anni di fabbricati abitativi effettuate in attuazione di piani di edilizia abitativa convenzionata, poste in essere dalle imprese che li hanno costruiti o che vi hanno realizzato interventi di ristrutturazione entro 4 anni dalla data di ultimazione dei lavori.

Un regime tributario di favore deve essere basato sulle caratteristiche e vincoli cui sono soggette le "residenze". In tale contesto, si osserva che le disposizioni recate alla Finanziaria 2009 già prevedono che le residenze siano soggette a un vincolo di locazione non inferiore ai 25 anni. L'ottimizzazione di un regime tributario di favore potrebbe essere considerato in presenza degli ulteriori vincoli:

1. Destinazione allo sviluppo di "residenze" per i soggetti che acquistano aree o fabbricati destinati esclusivamente a tale scopo;
2. Cessione delle singole unità abitative al termine del vincolo alla locazione. Le singole unità abitative sono offerte in prelazione agli inquilini a prezzi concordati tra la proprietà e le associazioni di categoria dei conduttori maggiormente rappresentative sul piano nazionale;
3. Determinazione del canone di locazione mediante le disposizioni della legge 9 dicembre 1998, n 431, e successive modificazioni, e delle relative convenzioni nazionali (cosiddetto canone di locazione concordato);
4. Attribuzione di quota parte delle unità abitative sviluppate o ristrutturate a soggetti rappresentativi del disagio abitativo;
5. Concessione di aiuti alla locazione attraverso uno specifico fondo di dotazione;
6. Mantenimento del vincolo alla locazione nel caso di cessione cielo-terra di "residenze" nel corso della locazione.

	Regime applicabile	Legenda	Regime ordinario
Acquisto aree da parte di soggetti passivi IVA	IVA 10%		IVA 20%
Acquisto di aree da parte di NON soggetti passivi IVA	Registro 1% Ipotecastali € 168		Registro 1% Ipotecastali € 168
Sviluppo delle residenze	IVA 4%	Il vincolo di cessione delle singole unità abitative alla fine del periodo di locazione con prelazione agli inquilini permette l'assimilazione del soggetto che possiede "residenze" alle imprese che svolgono l'attività di costruzione di immobili per la successiva rivendita	IVA 10%
Canoni di locazione	Sempre esenti IVA	Il regime di esenzione comporta che l'IVA assolta dal locatore sia definitivamente incamerata dall'erario	<ul style="list-style-type: none"> • Contratti di locazione di durata superiore ai 4 anni, in attuazione di piani di edilizia convenzionata se il locatore è un'impresa di costruzione o di ripristino e su immobili ultimati da non oltre 4 anni: IVA al 10%; • Esente negli altri casi. Imponibili IVA nei primi 4 anni – Successivamente, esenti

	Regime applicabile	Legenda	Regime ordinario
Registrazione contratti di locazione (di immobili abitativi)	2% imposta di registro ridotta del 30% 67 € per locazione a soggetti disagiati		2% imposta di registro ridotta del 30% (€ 67 importo minimo dovuto)
Manutenzione ordinaria su residenze	IVA 10%	L'applicazione di tale aliquota è ammessa dalle norme transitorie comunitarie	IVA 20%
Cessione immobili cielo-terra nel corso del periodo di locazione	Registro 1% Ipcatastali € 168		Registro 7% Ipcatastali 3% (*)
Plusvalenze realizzate da soggetti IRPEF e IRES sulla cessione di aree o fabbricati per la realizzazione di residenze	Imposta sostitutiva 15%		Imposizione ordinaria
Redditi da locazione realizzati da soggetti non sottoposti a un regime tributario di maggior favore	Imposta sostitutiva 15%		Imposizione ordinaria
ICI su abitazioni locate a soggetti disagiati	Esente		Imposizione ordinaria in capo al locatore
ICI su abitazioni locate a soggetti che utilizzano l'abitazione quale "prima casa"	Esente		Imposizione ordinaria in capo al locatore
Credito d'imposta su spese di manutenzione ordinaria e straordinaria	20% dell'ammontare delle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria di cui all'art. 31, legge n. 457/1978	Tale agevolazione ha lo scopo di stimolare il proprietario al mantenimento in buono stato della residenza	N/A
(*) In particolare, l'art. 10 n. 8-bis prevede l'applicazione dell'IVA per le cessioni di fabbricati o porzioni di fabbricato abitative, effettuate dalle imprese costruttrici degli stessi o dalle imprese che vi hanno eseguito, anche tramite imprese appaltatrici, gli interventi di cui all'art. 31, primo comma, lett. c), d) ed e) della legge 5 agosto 1978, n. 457, entro quattro anni dalla data di ultimazione della costruzione o dell'intervento o anche successivamente nel caso in cui entro tale termine i fabbricati siano stati locati per un periodo non inferiore a quattro anni, in attuazione di "programmi di edilizia residenziale convenzionata". In tal caso, la cessione dell'immobile è assoggettata a imposta di registro in misura fissa di € 168,00.			

La tabella prospetta nel dettaglio un'ipotesi di regime tributario efficiente e compatibile con i vincoli comunitari. Nella tabella sono evidenziati il regime tributario preposto, una legenda che fornisce informazioni aggiuntive necessarie per comprendere in modo compiuto le ragioni di talune misure tributarie preposte. L'ultima colonna, invece, descrive il regime ordinariamente applicabile

Si sottolinea come il modello proposto potrà divenire un valido strumento di attenuazione del disagio abitativo solo in presenza di un regime tributario che tenga conto delle specificità del settore: in assenza di un regime fiscale ad hoc, infatti, gli operatori non sarebbero nelle condizioni di offrire agli inquilini canoni di locazione sostenibili (si osservi, a tal fine, il regime tributario ordinariamente applicabile descritto nell'ultima colonna della tabella).

In tale contesto, si ricorda che il nostro legislatore fiscale già guarda con favore alle ipotesi di acquisto della prima casa di abitazione, ipotesi che presenta evidenti analogie con il presente progetto (in tal senso, si potrebbe prevedere che le unità abitative, al termine del vincolo locativo ultraventicinquennale, debbano essere dismesse dagli operatori economici, che dovranno altresì offrirle in prelazione ai locatari a prezzi concordati).

Solo in vigenza di un tale regime tributario gli investitori privati potrebbero realizzare e gestire, anche attraverso strumenti evoluti e regolamentati, quali fondi immobiliari e SIIQ, patrimoni immobiliari da destinare alla locazione di lunga durata.

La casa ecologica

Una delle sfide dell'epoca moderna sta nel coniugare la responsabilità economica con quella ambientale. La prima è rivolta ad aumentare il valore dell'impresa e la sua capacità di generare reddito, profitto e lavoro; la seconda risponde, invece, all'esigenza di minimizzare gli impatti ambientali delle attività produttive per preservare l'ambiente a beneficio delle generazioni future.

L'attuale industria delle costruzioni è caratterizzata da un elevato impatto ambientale. A livello europeo, il 40% dei consumi di energia si ha nel settore residenziale e terziario che, oltretutto, è responsabile di più del 30% delle emissioni di CO₂.

L'Italia è uno dei Paesi con il maggior consumo di energia nel settore civile (32,5 Mtep/ abitante da fonti non rinnovabili, 3,7 Mtep/abitante da fonti rinnovabili). A livello planetario, le attività di costruzione generano 70 milioni di tonnellate di rifiuti (17% del totale) e il consumo di materiali nel settore edile e delle infrastrutture è di 6 tonnellate all'anno a persona.

Considerando questi dati, si può comprendere la crescente sensibilità rispetto all'edilizia sostenibile. Ma che cosa si intende per edilizia sostenibile o bioedilizia? Si tratta di un insieme di accorgimenti per realizzare costruzioni a basso impatto ambientale. Nella progettazione di tali edifici viene prestata attenzione a vari fattori: la manutenibilità dell'edificio, per ridurre nel tempo i costi di gestione; la qualità indoor, per realizzare un fabbricato confortevole per i suoi residenti; la riduzione della messa in circolo di sostanze tossiche. Per valutare l'impatto ambientale si considera non solo la costruzione stessa, ma, anche, il suo circondario e il quadro regionale in cui si colloca.

Un piano di sviluppo di social housing come quello proposto non può prescindere dall'applicare i criteri di edilizia sostenibile, di efficientamento energetico degli edifici, di riduzione delle emissioni. Del resto il "Piano Casa"

prevede espressamente *“la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale da realizzare nel rispetto di criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti”*.

L'edilizia sostenibile è ritenuta non a torto più onerosa rispetto ai metodi di costruzione tradizionali, però se ne sottovalutano i benefici a lungo termine. In altre parole, una casa ecologica ha un costo aggiuntivo rispetto all'edilizia tradizionale, ma a fronte di questi costi si ottiene il risparmio di acqua, luce, gas e un maggior comfort climatico e acustico. A tutti questi benefici “privati” corrispondono altrettanti benefici “pubblici” come: minori emissioni inquinanti; minori spese per centrali elettriche e per la sanità, migliore qualità ambientali nelle città; migliore qualità della vita in generale.

È bene sottolineare l'importanza di questi benefici affinché i soggetti coinvolti comprendano la differenza tra edifici progettati e costruiti secondo tecniche convenzionali e quelli progettati e costruiti secondo criteri di sostenibilità ambientale. Il mutamento delle modalità di progettazione, costruzione, ristrutturazione e demolizione dell'ambiente costruito può consentire un notevole miglioramento delle prestazioni ambientali e dei risultati economici delle città, nonché della qualità di vita dei cittadini. Gli interventi atti a rendere gli edifici esistenti più sostenibili, migliorandone il rendimento energetico nel rispetto degli impegni assunti con il Protocollo di Kyoto, porterebbero a ridurre sensibilmente le emissioni di CO₂ degli edifici e i relativi costi energetici.

Nel nostro Paese, già da tempo sono stati emanati provvedimenti legislativi per favorire l'uso razionale dell'energia e lo sviluppo di fonti rinnovabili, ultimamente anche a seguito del recepimento della Direttiva europea 2002/91/CE sul rendimento energetico degli edifici, ma il buco da colmare rimane ancora molto grande. L'obiettivo della direttiva era di stabilire l'obbligo di certificazione del rendimento energetico degli edifici e fornire

anche agli Stati membri alcune importanti indicazioni per migliorare l'efficienza sia per quanto riguarda il riscaldamento che il raffrescamento, oggi causa di crescenti consumi energetici nelle aree metropolitane. Le indicazioni della Comunità europea puntavano a ridurre i consumi degli edifici di nuova costruzione ed esistenti migliorando il livello di isolamento termico, l'efficienza degli impianti e l'impiego di energia da fonti rinnovabili. La Direttiva Europea prevede una serie di elementi migliorativi dal punto di vista delle prescrizioni: l'obbligo del certificato energetico per tutti gli edifici nuovi e per quelli oggetto di compravendita; una riduzione del 25% entro il 2010 dei consumi al momento dell'uscita della direttiva; l'installazione obbligatoria di pannelli solari per la produzione di acqua calda sanitaria; l'obbligo di installazione di schermature solari; procedure semplificate per la sostituzione delle caldaie; l'introduzione dei concetti di risparmio energetico degli strumenti di pianificazione urbanistica.

La quota di mercato dell'edilizia sostenibile è attualmente minima in Italia, ma è destinata a crescere rapidamente nel breve periodo, grazie soprattutto alla spinta delle Istituzioni pubbliche. In ogni caso, è auspicabile un'azione di informazione allargata al pubblico per favorire una crescita della domanda.

Le Amministrazioni locali, attraverso strumenti di pianificazione e gestione del territorio, leggi regionali e adozione di varie tipologie di incentivi per un'edilizia più sostenibile, svolgono un importante ruolo nell'attuazione delle politiche ambientali. Le tipologie d'intervento possono essere di varia natura e far capo a diversi Enti, regionali o comunali.

Sul fronte della bioedilizia, sono molto attive le Regioni, che negli ultimi anni hanno avviato programmi di finanziamento, varato incentivi, elaborato linee guida e sistemi di valutazione, aperto sportelli di consulenza, creato programmi formativi, inserito i requisiti della bioedilizia in diversi regolamenti

edilizi. Le regioni possono inoltre, attraverso previsioni legislative mirate, indirizzare i Comuni a concedere sconti sugli oneri di urbanizzazione.

Interessante la ricetta adottata dalla Regione Lazio per promuovere l'architettura sostenibile e la bioedilizia nella progettazione e nella realizzazione di edifici pubblici e privati, anche nell'ottica del risparmio energetico, racchiusa nella LR 27 maggio 2008, n. 6. Le norme di questa legge, che saranno alla base degli strumenti urbanistici e dei regolamenti comunali, introducono obblighi precisi per chi ristruttura e costruisce, facendo salvi solo i procedimenti edilizi già in corso. La legge prevede una serie di incentivi e contributi (il 50% della spesa sostenuta ai soggetti pubblici e 20% ai privati) per promuovere l'applicazione di interventi di bioedilizia destinati a quanti realizzeranno edifici a uso abitativo, commerciale e/o industriale che rispettino le regole previste dal protocollo regionale sulla bioedilizia. L'applicazione del protocollo costituisce la condizione per ottenere la certificazione di "sostenibilità", il cui rilascio è affidato a professionisti estranei alla progettazione e alla costruzione, mentre i controlli sono delegati ai Comuni. Saranno proprio i comuni che dovranno prevedere, per gli interventi a regola d'arte, uno sconto sia sul calcolo dell'indice di fabbricabilità, sia sugli oneri di urbanizzazione secondaria, questi ultimi modulati in proporzione al livello di sostenibilità energetico-ambientale e comunque fino a un massimo della metà. La legge si propone anche l'obiettivo di ridurre la pressione degli insediamenti urbani sui sistemi naturalistici, al tempo stesso privilegiando il recupero di aree degradate. Infine, è stato previsto che i fondi destinati a interventi di edilizia residenziale pubblica siano vincolati per il 60% alla realizzazione di edifici che perseguono i fini stabiliti dal Protocollo sulla bioedilizia. Anche a livello comunale sono state attuate diverse iniziative nel campo della sostenibilità ambientale. I comuni che sono favorevoli alla costruzione di case ecologiche hanno deciso di percorrere la via degli

incentivi pubblici ed hanno stabilito di introdurre dei meccanismi premiali in numerosi regolamenti edilizi. Tra le forme di incentivo attuale, lo sconto sugli oneri di urbanizzazione rimane il favorito, scelto dalla gran parte delle amministrazioni, seguito dallo sconto sull'ICI. Gli obblighi nelle convenzioni per le aree, l'incentivo volumetrico (ovvero la possibilità di aumentare le cubature degli edifici), i finanziamenti con i bandi di concorso e gli sconti su oneri di concessione sono gli altri incentivi scelti dalle Amministrazioni comunali. Tuttavia, per essere realmente efficaci, gli incentivi non devono essere concessi attraverso bandi saltuari, ma devono avere una componente di continuità ed essere legati alla qualità degli interventi; altrimenti gli operatori del settore non hanno interesse a investire in un campo dominato dall'incertezza. L'incentivo insomma, non ha bisogno di essere cospicuo per essere efficace, ma deve essere "a regime" a servire a sviluppare innovazioni architettoniche.

Concludendo, il sistema degli incentivi, che si sta lentamente sviluppando, è la strada da percorrere, perché è l'unica che mette gli operatori di fronte alla scelta fra le soluzioni ordinarie e quelle incentivate.



housebook

capitolo 4_normativa

_parte 1: social housing

4.1_LEGGE 8 FEBBRAIO 2007, N° 9 - INTERVENTI PER LA RIDUZIONE DEL DISAGIO ABITATIVO PER PARTICOLARI CATEGORIE SOCIALI (artt 4 e 5)

Art.4 – Concertazione istituzionale per la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica - 1. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero delle infrastrutture convoca un tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, che conclude i lavori entro un mese, a cui partecipano rappresentanti dei Ministeri della solidarietà sociale e dell'economia e delle finanze, dei Ministri per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia, delle regioni, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), della FEDRCASA-Federazione italiana per la casa, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli inquilini, delle associazioni della proprietà edilizia e delle associazioni dei costruttori edili e delle cooperative di abitazione.

2. In relazione alle indicazioni emerse dal tavolo di concertazione di cui al comma 1, il Ministro delle infrastrutture, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, dell'economia e delle finanze, per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n°. 281, ai sensi dell'articolo 8 comma 6, della legge 5 giugno 2003, n°. 131, predispone, entro due mesi dalla conclusione dei lavori del medesimo tavolo di concertazione, un programma nazionale contenente:

a) gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica riferita alla realizzazione, anche mediante l'acquisizione ed il recupero di edifici esistenti, di alloggi in locazione a canone sociale sulla base sei criteri stabiliti dalle leggi regionali e a canone definito sulla base dei criteri stabiliti dall'art,2, comma 3,

della legge 9 dicembre 1998, n.431, e successive modificazioni, nonché alla riqualificazione di quartieri degradati;

b) proposte normative in materia fiscale e per la normalizzazione del mercato immobiliare, con particolare riferimento alla riforma della disciplina della vendita e della locazione di immobili di proprietà dei soggetti di cui all'art. 1, comma 3;

c) l'individuazione delle possibili misure, anche di natura organizzativa, dirette a favorire la continuità nella cooperazione tra stato, regioni ed enti locali prioritariamente per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali;

d) la stima delle risorse finanziarie necessarie per l'attuazione del programma nell'ambito degli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

3. Il programma nazionale di cui al comma 2 è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro un mese dalla data di assegnazione.

*Art.5 – definizione di alloggio sociale -1.*Al fine di ottemperare a quanto previsto in materia di aiuti di Stato a favore degli alloggi sociali dalla decisione 2005/842/CE, della Commissione europea, deln 28 novembre 20056, il Ministro delle infrastrutture, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore delle presente legge, definisce con proprio decreto, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia, per le politiche giovanili e le attività sportive e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n°. 281, ai sensi dell'art. 8 comma 6, della legge 5 giugno 2003, n°.131, le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli artt. 87 e88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

4.2_LEGGE 24 DICEMBRE 2007, N°:244 – DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLO STATO (legge finanziaria 2008) (art.1, commi 258 e 259; art. 2, commi 285 e 286)

Art.1 – Omissis.

258. Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale.

259. Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258.

Art.2 – Omissis.

285. Al fine di incrementare il patrimonio immobiliare destinato alla locazione di edilizia abitativa a canone sostenibile, si considerano "residenze d'interesse generale destinate alla locazione" i fabbricati situati nei comuni ad alta tensione abitativa di cui all'art. 1 del decreto-legge 30 dicembre 1988, n 551, convertito, con modificazioni, dalla

legge 21 febbraio 1989, n.61, composti da case di abitazione non di lusso sulle quali grava un vincolo di locazione ad uso abitativo per un periodo non inferiore a 25 anni.

286. Le residenze di cui al comma 285 costituiscono servizio economico di interesse generale, ai fini dell'applicazione dell'art. 86, paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea, e sono ricomprese nella definizione di alloggio sociale di cui all'art.5 della legge 8 febbraio 2007, n.9.

4.3_LEGGE 29 NOVEMBRE 2007 N.222 - CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL D.L.1° OTTOBRE 2007, N. 159, RECANTE INTERVENTI URGENTI IN MATERIA ECONOMICO-FINANZIARIA PER LO SVILUPPO E L'EQUITÀ SOCIALE (C.D. COLLEGATO ALLA FINANZIARIA 2008) (ART. 41).

Art.41 – Incremento del patrimonio immobiliare destinato alla locazione di edilizia abitativa –

1. Ai fini dell'incremento del patrimonio immobiliare destinato alla locazione edilizia abitativa, con particolare riguardo a quello a canone sostenibile nei comuni soggetti a fenomeni di disagio abitativo e alta tensione abitativa, il Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e della solidarietà sociale, costituisce, tramite l'Agenzia del demanio, una apposita società di scopo per promuovere la formazione di strumenti finanziari immobiliari a totale o parziale partecipazione pubblica, per l'acquisizione, il recupero, la ristrutturazione, la realizzazione di immobili ad uso abitativo anche con l'utilizzo, d'intesa con le regioni e gli enti locali, di beni di proprietà dello stato o di altri soggetti pubblici. Per le finalità di cui al presente articolo è autorizzata, per l'anno 2007, la spesa minima di 100 milioni di euro.

4.4_LEGGE 6 AGOSTO 2008, N. 133 – CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL D.L. 25 GIUGNO 2008, N. 112, RECANTE DISPOSIZIONI PER LO SVILUPPO ECONOMICO, LA SEMPLIFICAZIONE, LA COMPETITIVITÀ, LA STABILIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA E LA PEREQUAZIONE TRIBUTARIA (ART. 11)

Art.11 – Piano casa -

1. Al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana, è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1977, n. 281, e successive modificazioni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversazione del presente decreto, un piano nazionale di edilizia abitativa.

2. Il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per:

- a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
- b) giovani coppie a basso reddito;
- c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- d) studenti fuori sede;
- e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
- f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9;

g) immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

3. Il piano nazionale di edilizia abitativa ha ad oggetto la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente ed è articolato, sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali, attraverso i seguenti interventi:

a) costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale-locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale;

b) incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse anche derivanti dalla alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo, con le modalità previste dall'art.13;

c) promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi della parte II, titolo III, capo III, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

d) agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, potendosi anche prevedere termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;

e) realizzazioni di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.

4. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti promuove la stipulazione di appositi accordi di programma, approvati con decreto del

Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, al fine di concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento, attraverso la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione dei problemi di mobilità, promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati. Decorso novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati.

5. Gli interventi di cui al comma 4 sono attuati anche attraverso le disposizioni di cui alla parte II, titolo III, capo III, del citato codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, mediante:

a) il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo;

b) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;

c) provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione;

d) la costituzione di fondi immobiliari di cui al comma 3, lettera a), con possibilità di prevedere altresì il conferimento al fondo dei canoni di locazione, al netto delle spese di gestione degli immobili;

e) la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione agevolata, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate di cui al comma 2.

6. I programmi di cui al comma 4 sono finalizzati a migliorare e a diversificare, anche tramite interventi di sostituzione edilizia, l'abitabilità, in particolare, nelle zone caratterizzate da un diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano.

7. Ai fini della realizzazione degli interventi di cui al comma 3, lettera e), l'alloggio sociale, in quanto servizio economico generale, è identificato, ai fini dell'esenzione dall'obbligo della notifica degli aiuti di Stato, di cui agli artt. 87 e 88 del Trattato che istituisce la Comunità europea, come parte essenziale e integrante della più complessa offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie.

8. In sede di attuazione dei programmi di cui al comma 4, sono appositamente disciplinate le modalità e i termini per la verifica periodica delle fasi di realizzazione del piano, in base al crono programma approvato e alle esigenze finanziarie, potendosi conseguentemente disporre, in caso di scostamenti, la diversa allocazione delle risorse finanziarie pubbliche verso modalità di attuazione più efficienti. Le abitazioni realizzate o alienate nell'ambito delle procedure di cui al presente articolo possono essere oggetto di successiva alienazione decorsi dieci anni dall'acquisto originario.

9. L'attuazione del piano nazionale può essere realizzata, in alternativa alle previsioni di cui al comma 4, con le modalità approvative di cui alla parte II, titolo III, capo IV, del citato codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.° 163.

10. Una quota del patrimonio immobiliare del demanio, costituita da aree ed edifici non più utilizzati, può essere destinata alla realizzazione degli interventi previsti dal presente articolo, sulla base di accordi tra l'Agenzia del demanio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero della difesa in caso di aree ed edifici non più utilizzati a fini militari, le regioni e gli enti.

11. Per migliorare la realizzazione dei programmi, i comuni e le province possono associarsi ai sensi di quanto previsto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.°267, e successive modificazioni. I programmi integrati di cui al comma 4 sono dichiarati di interesse strategico nazionale. Alla loro attuazione si provvede con l'applicazione dell'articolo81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n.°616, e successive modificazioni.

12. Per l'attuazione degli interventi previsti dal presente articolo è istituito un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nel quale confluiscono le risorse finanziarie di cui all'art. 1, comma 1154, della legge 27 dicembre 2006, n.° 296, di cui all'art. 3, comma 108, della legge 24 dicembre 2003, n.°350, sentite le regioni, nonché di cui agli articoli 21, 21-bis, ad eccezione di quelle già scritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate, e 41 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n.°159,convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n.°222, e successive modificazioni. Gli eventuali provvedimenti adottati in attuazione delle disposizioni legislative citate al primo periodo del presente comma, incompatibili con il presente articolo, restano privi di effetti. A tale scopo le risorse di cui agli art. 21, 21-bis e 41 del citato decreto-legge n.°159 del 2007 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere iscritte sul Fondo di cui al presente comma, negli importi corrispondenti agli effetti in

termini di indebitamento netto previsti per ciascun anno in sede di iscrizione in bilancio delle risorse finanziarie di cui alle indicate autorizzazioni di spesa.

13. Ai fini del riportato Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n.°431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

4.5_D.M. INFRASTRUTTURE 26 MARZO 2008 – PROGRAMMA DI RIQUALIFICAZIONE URBANA PER ALLOGGI A CANONE SOSTENIBILE

IL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE

Visto il decreto ministeriale 27 dicembre 2001, n. 2522, registrato alla Corte dei conti - Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri delle infrastrutture ed assetto del territorio - in data 11 aprile 2002, registro n. 1, foglio n. 199, pubblicato nel supplemento ordinario n. 142 alla Gazzetta Ufficiale n. 162 del 12 luglio 2002, con il quale, all'art. 2, comma 1, sono individuate le risorse finanziarie destinate all'attuazione di un programma innovativo in ambito urbano denominato «Contratti di quartiere II»;

Visto il decreto ministeriale 30 dicembre 2002, registrato alla Corte dei conti - Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri delle infrastrutture ed assetto del territorio - il 25 marzo 2003, registro n. 1, foglio n. 215, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 94 del 23 aprile 2003 di modifica del citato decreto ministeriale

27 dicembre 2001, n. 2522 con il quale, tra l'altro, sono state ripartite alle regioni le risorse destinate al programma «Contratti di quartiere II» nonché fissata la contribuzione finanziaria delle regioni e province autonome al programma medesimo;

Visto il decreto ministeriale 21 novembre 2003, registrato alla Corte dei conti - Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri delle infrastrutture ed assetto del territorio - il 7 gennaio 2004, registro n. 1, foglio n. 180, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 21 del 27 gennaio 2004, con il quale si è proceduto all'approvazione del secondo bando inteso a consentire l'accesso al programma «Contratti di quartiere II» dei comuni ricadenti nelle regioni Toscana, Campania e Calabria;

Visto il decreto ministeriale 8 marzo 2006, registrato alla Corte dei conti - Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri delle infrastrutture ed assetto del territorio - il 10 marzo 2006, registro n. 1, foglio n. 11, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 61 del 14 marzo 2006, con il quale la disponibilita' di euro 311.455.000,00 e' stata destinata al «Completamento del programma innovativo in ambito urbano Contratti di quartiere II»;

Considerato che il Tar Lazio con sentenza del 5 novembre 2007, resa su ricorso della regione Umbria, ha annullato il citato decreto ministeriale in data 8 marzo 2006 contenente l'avviso inteso al «Completamento del programma innovativo in ambito urbano Contratti di quartiere II».

Ravvisata l'opportunita' di utilizzare la citata disponibilita' di euro 311.455.000,00 per il finanziamento di un programma sperimentale finalizzato a incrementare la disponibilita' di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile nonche' a migliorare l'equipaggiamento infrastrutturale dei quartieri con presenza di condizioni di forte disagio abitativo;

Ravvisata l'opportunita' di operare, a valere sulle sopracitate disponibilita', un accantonamento pari al 10 % da ripartire come finanziamento aggiuntivo premiale con modalita' che saranno indicate con successivo decreto ministeriale e che pertanto la disponibilita' residua da ripartire e' pari ad euro 280.309.500,00;

Ritenuto di procedere ad effettuare il riparto tra le regioni e province autonome di Trento e Bolzano della disponibilita' di euro 280.309.500,00 sulla base dei coefficienti di riparto gia' utilizzati con il decreto ministeriale 30 dicembre 2002 relativo ai programmi innovativi in ambito urbano denominati «Contratti di quartiere II» pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 23 aprile 2003, n. 94 e di determinare la quota di cofinanziamento regionale in misura pari al trenta per cento delle risorse statali attribuite a ciascuna regione e la quota di

cofinanziamento comunale nella misura pari al 14 per cento del finanziamento complessivo Stato-regione;

Ravvisata l'opportunità di procedere, in ottemperanza alla citata sentenza del Tar Lazio 5 novembre 2007, all'annullamento del decreto ministeriale 8 marzo 2006 contenente l'avviso inteso al «Completamento del programma innovativo in ambito urbano Contratti di quartiere II» e dei conseguenti provvedimenti amministrativi adottati in attuazione del medesimo;

Vista l'intesa espressa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e successive modificazioni, nella seduta del 14 febbraio 2008;

Decreta:

Art. 1. - Esecuzione della sentenza Tar Lazio 5 novembre 2007

1. In ottemperanza alla sentenza del Tar Lazio in data 5 novembre 2007, resa su ricorso della regione Umbria, il decreto ministeriale 8 marzo 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 61 del 14 marzo 2006, concernente il «Completamento del programma innovativo in ambito urbano Contratti di quartiere II» e' annullato, unitamente ai conseguenti provvedimenti amministrativi adottati in attuazione del medesimo.

Art. 2.- Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile

1. Con le risorse pari ad euro 280.309.500,00 e' attivato un programma innovativo in ambito urbano denominato «Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile» finalizzato a incrementare la disponibilita' di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile nonche' a migliorare l'equipaggiamento infrastrutturale dei quartieri caratterizzati da condizioni di forte disagio abitativo.

Art. 3. - Riparto delle risorse

1. La disponibilit  finanziaria pari ad euro 280.309.500,00 destinata al programma di cui all'art. 2,   ripartita tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano secondo la tabella «Allegato A», che costituisce parte integrante al presente decreto.

Art. 4. - Cofinanziamento regionale e comunale

1. La quota di cofinanziamento regionale   stabilita in misura pari al trenta per cento delle risorse statali attribuite con il riparto di cui alla tabella «Allegato A» al presente decreto.

2. Ai fini dell'accesso al riparto delle risorse statali, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del presente decreto, le regioni e le province autonome comunicano al Ministero delle infrastrutture, Direzione generale per le politiche abitative, la disponibilit  a far confluire la quota di cofinanziamento di cui al comma 1.

3. La quota di cofinanziamento comunale   stabilita in misura pari ad almeno il quattordici per cento del finanziamento complessivo Stato-regione in relazione a ciascuna proposta di intervento.

Art. 5. - Riserva per i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti

1. Al fine di tenere conto delle situazioni di marcato disagio abitativo che risultano presenti anche nei comuni a ridotta dimensione demografica una quota non inferiore al 20 per cento del complessivo apporto finanziario Stato/regione   destinata al finanziamento delle proposte presentate da comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti. Il vincolo di destinazione della quota di cui sopra non opera qualora nessun comune con popolazione fino a 15.000 abitanti sia ammesso a finanziamento.

Art. 6. - Contenuti edilizio-urbanistici dei programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile

1. I programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile perseguono la finalita' di incrementare la disponibilita' di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile nonche' di migliorare l'equipaggiamento infrastrutturale dei quartieri caratterizzati da condizioni di forte disagio abitativo.

2. I programmi prevedono il recupero o la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale mediante iniziative attivate sia da operatori pubblici (comuni ed ex IACP comunque denominati) che da operatori privati (imprese, cooperative, fondazioni, ecc.) da destinare sia alle fasce sociali in possesso dei requisiti per l'accesso al sistema dell'edilizia residenziale pubblica che a categorie di cittadini che superano i limiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica ma che si trovano comunque in condizioni di disagio abitativo destinando, a tal fine, una quota non inferiore al 50 per cento del costo complessivo di ciascuna proposta.

3. I programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile contribuiscono, all'incremento della dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati mediante la realizzazione di urbanizzazioni secondarie a servizio delle unita' abitative da realizzare o recuperare.

4. Gli alloggi realizzati o recuperati da operatori privati andranno comunque locati a canone agevolato, che dovra' risultare non superiore al 70% del canone concordato calcolato ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 e comunque non inferiore al canone di edilizia pubblica vigente in ciascuna regione e provincia autonoma, per una durata non inferiore a 25 anni ai sensi dell'art. 2, comma 285, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Art. 7. - Caratteristiche dei programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile

1. I programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile sono predisposte dai comuni e hanno le seguenti caratteristiche irrinunciabili:

a) conformita' agli strumenti urbanistici vigenti o adottati individuando un ambito di intervento all'interno del quale le opere da finanziarie risultino inserite in un sistema di relazioni disciplinato da idoneo piano attuativo (piano di recupero o piano equipollente);

b) ciascuna proposta di intervento potra' essere oggetto di cofinanziamento pubblico (Stato/regione) fino ad un massimo di 10 milioni di euro;

c) il costo complessivo di ciascun programma non potra' essere inferiore a 1,5 milioni di euro nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e a non meno di 5 milioni di euro per i comuni superiore a 15.000 abitanti;

d) gli alloggi da realizzare o da recuperare devono raggiungere un comportamento prestazionale, in termini di rendimento energetico, superiore almeno del 30 per cento di quello previsto dalla vigente normativa. A tal fine andranno ricercate soluzioni progettuali, preferibilmente di tipo passivo e bioclimatico, in grado di limitare il fabbisogno di energia primaria annuo per metro quadro di superficie utile (necessario per riscaldamento, raffrescamento, produzione di acqua calda sanitaria ed illuminazione) di almeno il 30 per cento rispetto ai valori riportati nell'allegato C - numero 1), tabella 1, del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, cosi' come modificato dal decreto legislativo 29 dicembre 2006, n. 311.

Art. 8. - Bandi regionali

1. Entro sessanta giorni dalla data pubblicazione del presente decreto le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano

predispongono - fermo restando i contenuti e le caratteristiche delle proposte indicate agli articoli 4, 6 e 7 del presente decreto da considerare irrinunciabili - appositi bandi di gara mediante i quali vengono fissate le modalita' di partecipazione dei comuni e forme di monitoraggio di utilizzo dei finanziamenti analoghe a quelle adottate per l'utilizzo dei fondi strutturali europei.

Art. 9. - Commissioni selezionatrici delle proposte

1. Con successivo provvedimento e' nominata la Commissione per la selezione delle proposte presentate dai comuni da ammettere a finanziamento. Ciascuna commissione e' formata da rappresentanti designati regionali, ministeriali e dell'Anci.

Art. 10. - Poteri sostitutivi

1. In caso di ritardi nell'attuazione dei programmi di interventi, con riferimento ai tempi di realizzazione e alle modalita' attuative fissate nei singoli bandi regionali, il Ministero delle infrastrutture esercita poteri sostitutivi con le modalita' che saranno definite con apposito decreto ministeriale.

Il presente decreto sara' pubblicato nella Gazzetta Ufficiale
della Repubblica italiana.

4.6_D.M. INFRASTRUTTURE 22 aprile 2008 - Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunita' europea.

IL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE
di concerto con
IL MINISTRO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE
IL MINISTRO DELLE POLITICHE PER LA FAMIGLIA
IL MINISTRO PER LE POLITICHE GIOVANILI E LE ATTIVITA'
SPORTIVE

Vista la decisione 2005/842/CE della Commissione europea riguardante l'applicazione dell'art. 86, paragrafo 2, del Trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale;

Vista la legge 8 febbraio 2007, n. 9, recante «Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali» ed in particolare l'art. 5 che dispone che vengano definite, con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture di concerto con i Ministri della solidarieta' sociale, delle politiche per la famiglia, per le politiche giovanili e le attivita' sportive, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunita' europea;

Vista l'intesa, espressa dalla Conferenza unificata nella seduta del 20 marzo 2008, sulla proposta di decreto di cui al richiamato art. 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9, predisposta dal Ministro delle infrastrutture di concerto con i Ministri della solidarieta' sociale, delle politiche per la famiglia, per le politiche giovanili e le attivita' sportive;

Decreta:

Art. 1. - Definizioni

1. Ai fini dell'esenzione dall'obbligo della notifica degli aiuti di Stato di cui agli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunita' europea, il presente decreto provvede, ai sensi dell'art. 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9, alla definizione di «alloggio sociale».

2. E' definito «alloggio sociale» l'unita' immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.

3. Rientrano nella definizione di cui al comma 2 gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprieta'.

4. Il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonche' il sostegno all'accesso alla proprieta' della casa,

perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari.

5. L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalita' stabilite dalle normative regionali.

Art. 2. - Caratteristiche e requisiti

1. Le regioni, in concertazione con le Anci regionali, definiscono i requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale.

2. Il canone di locazione dell'alloggio sociale di cui all'art. 1, comma 2, e' definito dalle regioni, in concertazione con le Anci regionali, in relazione alle diverse capacita' economiche degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio. L'ammontare dei canoni di affitto percepiti dagli operatori deve comunque coprire i costi fiscali, di gestione e di manutenzione ordinaria del patrimonio tenuto conto, altresì, della funzione sociale dell'alloggio come definito dal presente decreto.

3. Il canone di locazione dell'alloggio sociale di cui all'art. 1, comma 3, non puo' superare quello derivante dai valori risultanti dagli accordi locali sottoscritti ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni ed integrazioni ovvero, qualora non aggiornati, il valore determinato ai sensi dell'art. 3, comma 114, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e puo' essere articolato in relazione alla diversa capacita' economica degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio.

4. Agli operatori pubblici individuati come soggetti erogatori del servizio di edilizia sociale in locazione permanente sulla base delle vigenti normative ed agli operatori pubblici e privati selezionati

mediante procedimento di evidenza pubblica per la realizzazione degli alloggi di cui all'art. 1, comma 3, spetta una compensazione costituita dal canone di locazione e dalle eventuali diverse misure stabilite dallo Stato, dalle regioni e province autonome e dagli enti locali. Tale compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi derivanti dagli adempimenti degli obblighi del servizio nonché un eventuale ragionevole utile.

5. Le regioni, in concertazione con le Anci regionali, fissano i requisiti per beneficiare delle agevolazioni per l'accesso alla proprietà e stabiliscono modalità, criteri per la determinazione del prezzo di vendita, stabilito nella convenzione con il comune, per il trasferimento dei benefici agli acquirenti, anche successivi al primo, tenuto conto dei diversi sussidi accordati per l'acquisto, la costruzione o il recupero.

6. Salvo diversa disciplina regionale, in relazione a particolari programmi d'intervento, gli enti locali possono stabilire specifici canoni, criteri di accesso e permanenza, assumendo a proprio totale carico i costi delle compensazioni spettanti agli operatori, da coprire anche attraverso valorizzazioni premiali di tipo urbanistico.

7. L'alloggio sociale deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive indicate agli articoli 16 e 43 della legge 5 agosto 1978, n. 457. Nel caso di servizio di edilizia sociale in locazione si considera adeguato un alloggio con un numero di vani abitabili tendenzialmente non inferiore ai componenti del nucleo familiare - e comunque non superiore a cinque - oltre ai vani accessori quali bagno e cucina. L'alloggio sociale deve essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative.

8. Le disposizioni del presente decreto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con gli statuti speciali e con le relative norme di attuazione.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

**4.7_DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
16 luglio 2009 - Piano nazionale di edilizia abitativa. (GU n. 191 del 19-8-
2009)**

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
sulla proposta
DEL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE
E DEI TRASPORTI

Visto il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»;

Visto, in particolare, l'art. 11 del citato decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che dispone che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sia approvato un piano nazionale di edilizia abitativa al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana;

Visto altresì, il comma 12 del richiamato art. 11, che dispone che per l'attuazione degli interventi facenti parte del piano nazionale di edilizia abitativa è istituito un apposito Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse finanziarie di cui all'art. 1, comma 1154, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché di cui agli articoli 21, 21-bis, e 41 del decreto-legge 1° ottobre

2007, n. 159 convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222,

e successive modificazioni;

Visto altresì, il comma 12-bis del richiamato art. 11 che dispone che per il tempestivo avvio di interventi prioritari e immediatamente realizzabili di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata di competenza regionale e' destinato l'importo di 200 milioni di euro a valere sulle risorse di cui all'art. 21 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222;

Vista l'intesa, espressa dalla Conferenza unificata nella seduta del 12 marzo 2009, sulla proposta concernente il «Piano nazionale di edilizia abitativa» di cui al richiamato art. 11 del decreto-legge 25

giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

Visto il parere condizionato espresso ai sensi del comma 1 del menzionato art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) con deliberazione in data 8 maggio 2009 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 139 del 18 giugno 2009;

Considerato che nel testo di «Piano nazionale di edilizia abitativa» proposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono state recepite le osservazioni formulate dal CIPE nella sopracitata deliberazione 8 maggio 2009;

Decreta:

Articolo unico

E' approvato il «Piano nazionale di edilizia abitativa» allegato al presente decreto di cui costituisce parte integrante.

Art. 1. - Linee d'intervento

1. Il piano e' articolato in sei «linee di intervento», di seguito indicate:

a) costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale ovvero promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione;

b) incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con risorse dello Stato, delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e di altri enti pubblici, comprese quelle derivanti anche dall'alienazione, ai sensi e nel rispetto delle normative regionali ove esistenti, ovvero statali vigenti, di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo;

c) promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati, di interventi ai sensi della parte II, titolo III, capo III, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

d) agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, eventualmente prevedendo agevolazioni amministrative nonche' termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;

e) programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale;

f) interventi di competenza degli ex IACP comunque denominati o dei comuni, gia' ricompresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, approvato con decreto ministeriale del

Ministro delle infrastrutture del 18 dicembre 2007, regolarmente inoltrati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, caratterizzati da immediata fattibilità, ubicati nei comuni ove la

domanda di alloggi sociali risultante dalle graduatorie è più alta.

L'immediata fattibilità degli interventi è accertata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sulla scorta della comunicazione che, entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui il presente Piano costituisce allegato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano effettuano per documentare lo stato delle procedure tecnico-amministrative di realizzazione di ogni singola opera.

2. Agli interventi di cui al presente piano si applicano, qualora oggetto di finanziamento pubblico anche parziale, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

Art. 2. - Dotazione finanziaria

1. In fase di prima attuazione la dotazione finanziaria del Fondo nazionale di edilizia abitativa è costituita dalle risorse di cui al comma 12 dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

2. Le disponibilità finanziarie di cui al comma 12, ultimo capoverso, dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, sono utilizzate:

a) sino all'importo massimo di 150 milioni di euro per gli interventi di cui al successivo art. 11; 4

b) una quota non superiore a 200 milioni di euro per gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, lettera f);

c) nei limiti delle residue risorse per concedere contributi per il finanziamento di ciascuna linea d'intervento come indicate nel seguente art. 3.

Art. 3. - Articolazione delle risorse

1. Le risorse di cui all'art. 2, comma 2, lettera c), del presente decreto sono ripartite, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui il presente Piano costituisce allegato, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dei coefficienti stabiliti dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 marzo 2003 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 10 giugno 2003, e destinate:

a) al finanziamento delle linee di intervento di cui all'art. 1, comma 1, lettere b), c) e d);

b) alla promozione di programmi integrati di edilizia residenziale anche sociale di cui all'art. 1, comma 1, lettera e).

Art. 4. - Accordi di programma e infrastrutture strategiche

1. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti promuove con le regioni ed i comuni, sulla base delle procedure attuative di cui all'art. 8, la sottoscrizione di appositi accordi di programma al fine di concentrare gli interventi sull'effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento attraverso la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale e di riqualificazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione di problemi di mobilità, promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati.

2. Gli accordi di programma di cui al comma 1 sono elaborati in modo coerente con la programmazione regionale relativa alle politiche abitative e allo sviluppo del territorio ed approvati, ai sensi del comma 4 dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera

del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

3. Gli interventi di cui al comma 1 del presente articolo sono attuati anche ai sensi del comma 5 dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

4. In alternativa alle previsioni di cui al comma 1, gli interventi sono attuati con le modalita' di approvazione di cui alla parte II, titolo III, capo IV, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Art. 5. - Parametri di finanziamento

1. Ciascuna tipologia d'intervento ricadente nelle linee d'intervento di cui all'art. 1, lettere da b) ad f), e' oggetto di contributo statale.

2. In relazione a ciascun intervento l'onere a carico dello Stato non puo' essere superiore al 30% del costo di realizzazione, acquisizione o recupero degli alloggi che saranno offerti in locazione a canone sostenibile, anche trasformabile in riscatto, alle categorie individuate ai sensi del comma 2 dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Per gli alloggi locati, ai sensi del comma 1 dell'art. 6, per una durata superiore a 25 anni, l'onere a carico dello Stato non puo' essere superiore al 50% del

predetto costo. Nel caso invece di alloggi di edilizia residenziale pubblica a canone sociale l'onere a carico dello Stato puo' essere pari al costo di realizzazione.

3. Per la realizzazione ed il recupero degli alloggi in attuazione del presente Piano si applica quanto previsto dal decreto legislativo n. 192 del 19 agosto 2005, e successive modificazioni e integrazioni,

relativo al rendimento energetico nell'edilizia.

Art. 6. - Canone di locazione

1. Gli alloggi realizzati o recuperati ai sensi dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e oggetto del finanziamento statale andranno locati per una durata non inferiore a 25 anni ai sensi dell'art. 2, comma 285, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ad un canone non superiore a quello di cui all'art. 2, comma 3, del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con i Ministri della solidarieta' sociale, delle politiche per la famiglia, e per le politiche giovanili e le attivita' sportive del 22 aprile 2008 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 giugno 2008, n. 146.

2. Nel caso di alloggi in locazione con patto di promessa di vendita, la durata della locazione puo' essere inferiore a quella indicata al comma 1, ma comunque non inferiore ai 10 anni, e il canone di locazione dovra' essere determinato ai sensi del precedente comma 1.

Art. 7. - Vendita degli alloggi

1. Al termine del periodo di locazione a canone agevolato di cui all'art. 6, gli alloggi potranno essere alienati secondo le seguenti modalita', nell'ordine di seguito indicato:

a) offerta in prelazione agli inquilini, in forma collettiva, ad un prezzo massimo pari al costo iniziale dell'abitazione rivalutato, su base annua, del 1,3 per cento oltre l'inflazione reale registrata tra la data di rilascio del certificato di agibilità e il momento dell'offerta, nel caso in cui non si sia proceduto alla messa in mora degli inquilini;

b) offerta in prelazione agli inquilini, in forma individuale, ad un prezzo massimo pari al costo iniziale dell'abitazione rivalutato, su base annua, del 2 per cento oltre l'inflazione reale registrata tra la data di rilascio del certificato di agibilità e il momento dell'offerta, nel caso in cui non si sia proceduto a messa in mora degli inquilini;

c) cessione degli alloggi sul mercato, con offerta in prelazione agli inquilini;

d) offerta al comune ed agli ex IACP comunque denominati ad un prezzo pari al costo iniziale dell'abitazione rivalutato dell'inflazione reale registrata tra la data di rilascio del certificato di agibilità e il momento dell'offerta.

Art. 8. - Procedure attuative

1. Per partecipare al piano, le regioni d'intesa con gli enti locali interessati propongono al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un programma coordinato con riferimento alle linee di intervento di cui all'art. 1, lettere da b) ad e), volti a incrementare, in risposta alle diverse tipologie di fabbisogno abitativo, il patrimonio di edilizia residenziale, anche sociale, per

le categorie sociali di cui all'art. 11, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

2. Il proponente, attraverso procedure di evidenza pubblica, promuove e valuta, ai fini dell'ammissibilità, le proposte di intervento candidate all'inserimento nel programma di edilizia abitativa

che pervengono dai soggetti pubblici, dagli ex IACP comunque denominati, e dai privati interessati.

3. Qualora, ai fini del coordinamento delle azioni previste nelle proposte di intervento, sia necessaria la contestuale definizione o variazione di più atti di programmazione economico-finanziaria e di pianificazione territoriale di competenza di amministrazioni diverse, il proponente promuove apposita conferenza di servizi, cui partecipano tutti i soggetti interessati al rilascio di atti di assenso comunque denominati. Il proponente richiede al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che la conferenza di servizi sia convocata ai sensi di quanto previsto dall'art. 11, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Art. 9. - Linee di indirizzo per la selezione degli interventi

1. La selezione degli interventi, oggetto degli accordi e delle modalità di cui all'art. 4, è effettuata nel rispetto dei seguenti criteri di carattere generale:

a) soddisfacimento del fabbisogno abitativo riferito ai soggetti di cui all'art. 11, comma 2 e comma 3, lett. d), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

b) apporto di risorse aggiuntive con particolare riferimento a quelle di provenienza privata;

c) incidenza del numero di alloggi a canone sociale e sostenibile in rapporto al totale degli alloggi; d) fattibilità urbanistica e rapida cantierabilità;

e) perseguimento di livelli elevati di efficienza energetica e sostenibilità ambientale secondo le migliori tecnologie disponibili;

f) provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale o degli oneri di costruzione di pertinenza comunale.

2. I programmi di intervento di cui al comma 1 dell'art. 8 devono pervenire al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto di cui all'art. 3, comma 1.

Art. 10. - Poteri sostitutivi

1. In caso di ritardi nell'attuazione dei programmi di interventi, con riferimento ai tempi di realizzazione e alle modalita' attuative previste, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esercita poteri sostitutivi, previa diffida, con le modalita' che saranno definite con apposito decreto ministeriale anche attraverso la nomina di apposito commissario ai sensi dell'art. 20 del decreto-legge del 28 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

Art. 11. - Sistema integrato di fondi immobiliari

1. E' avviata la procedura per la definizione delle modalita' di partecipazione, attraverso l'utilizzo fino ad un massimo di 150 milioni di euro a valere sul Fondo di cui al comma 12 dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ad uno o piu' fondi immobiliari chiusi ai sensi del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni ed integrazioni, le cui quote possano essere sottoscritte esclusivamente da investitori istituzionali di lungo termine.

2. I fondi immobiliari di cui al comma 1 dovranno essere dedicati allo sviluppo di una rete di fondi o altri strumenti finanziari che contribuiscano a incrementare la dotazione di alloggi sociali come definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture di concerto con i Ministri della solidarieta' sociale, delle politiche per la famiglia, e per le politiche giovanili e

le attività sportive del 22 aprile 2008 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 giugno 2008, n. 146.

3. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro 15 giorni dall'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui il presente Piano costituisce allegato,

istituisce, presso il proprio Ministero un gruppo di lavoro cui partecipano tre rappresentanti dello stesso Ministero, tre rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, tre rappresentanti delle regioni e tre rappresentanti degli enti locali indicati dalla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché due esperti designati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica. Il

gruppo di lavoro potrà, altresì, essere integrato da eventuali ulteriori esperti nominati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Ai partecipanti al gruppo di lavoro non sono dovuti compensi a qualsiasi titolo.

4. Il gruppo di lavoro entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui il presente Piano costituisce allegato, indica i requisiti che i regolamenti dei fondi di cui al comma 1 devono possedere, sulla base dei seguenti criteri:

- a) dimensione obiettivo pari a 3 miliardi di euro e ammontare minimo di 1 miliardo di euro;
- b) durata non inferiore a 25 anni;
- c) rendimento obiettivo in linea con quelle di strumenti finanziari comparabili presenti sul mercato;
- d) adeguata diversificazione territoriale degli investimenti;

- e) composizione degli organi del Fondo tale da assicurare un'adeguata rappresentativita' agli investitori;
- f) criteri di partecipazione agli investimenti locali, acquisendo partecipazioni di minoranza fino a un limite massimo del 40%, sulla base fra gli altri dei seguenti elementi:
 - f.1) strategia di investimento;
 - f.2) rendimento obiettivo in linea con quello di strumenti finanziari comparabili presenti sul mercato;
 - f.3) sostenibilita' economico-finanziaria del piano di attivita' o previsione di adeguati presidi in tal senso;
 - f.4) fermo restando quanto previsto dalla normativa vigente in termini di onorabilita' e professionalita', esperienza dei promotori e delle societa' di gestione locali;
 - f.5) modalita' di diversificazione e mitigazione dei rischi;
 - f.6) dimensione significativa degli interventi;
 - f.7) durata e modalita' di dismissione a scadenza della partecipazione detenuta dal fondo nazionale;
 - f.8) regole di governo che consentano al fondo nazionale un'efficace monitoraggio e partecipazione alle procedure d'investimento;
 - f.9) un'efficace strategia di risposta al bisogno abitativo locale attraverso la realizzazione di interventi sostenibili dal punto di vista economico, sociale, ambientale ed energetico;
 - f.10) l'integrazione con le politiche pubbliche locali, evidenziata dal coordinamento con programmi regionali e comunali per l'edilizia sociale (piani casa regionali e comunali), programmi di riqualificazione o trasformazione urbana, realizzazione di infrastrutture locali strategiche per il territorio, nonche' piani di valorizzazione del patrimonio immobiliare

pubblico anche ai sensi dell'art. 11, comma 10, e dell'art. 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

f.11) l'eventuale apporto di contributi pubblici o privati, ad esempio attivati a amministrazioni locali, dallo Stato o dall'Unione europea compresi quelli di cui all'art. 44 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 sui fondi strutturali e quelli in cui puo' intervenire il Fondo Europeo per gli Investimenti;

f.12) l'eventuale coinvolgimento di piu' comunita' locali;

f.13) un processo di investimento che minimizzi i rischi di ritardata realizzazione degli interventi immobiliari, anche con riferimento al loro percorso economico, tecnico e amministrativo di attuazione;

g) previsione della possibilita' di investire fino ad un massimo del 10% del proprio ammontare sottoscritto in iniziative locali anche in deroga al limite massimo del 40% sopra indicato, nel rispetto degli altri criteri indicati ed in particolare del rendimento obiettivo del fondo.

5. Qualora per gli interventi locali realizzati ai sensi dell'art. 4 si intenda proporre la partecipazione all'investimento di uno o piu' Fondi di cui al comma 1 del presente articolo, i medesimi sono invitati a partecipare alla negoziazione ed alla eventuale sottoscrizione dell'Accordo di programma.

6. L'investimento in fondi di cui al comma 1 e' attuabile in applicazione delle previsioni di cui all'art. 5, comma 7, lettera a), e comma 8, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e da parte delle fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, mediante destinazione del reddito, ai sensi dell'art. 8 del medesimo decreto, ovvero del patrimonio ed e' compatibile con le vigenti disposizioni in materia di attivita' di

copertura delle riserve tecniche delle compagnie di assicurazione di cui ai decreti legislativi 17 marzo 1995, n. 174 e 17 marzo 1995, n. 175, e successive modificazioni, e ai provvedimenti ISVAP n. 147 e 148 del 1996, e successive modificazioni, nei limiti ed alle condizioni ivi contenute.

7. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti stabilisce con proprio decreto da emanarsi entro 30 giorni dalla definizione dei criteri di cui al comma 4 gli adempimenti necessari per la definizione e l'attuazione delle procedure di cui al presente articolo, ivi compreso i criteri di ripartizione dei fondi di cui al comma 1 in caso di partecipazione alle procedure di più di un concorrente.

8. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, potrà autorizzare l'utilizzo delle risorse di cui all'art. 11, comma 12, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, anche per l'attivazione di

strumenti finanziari innovativi dedicati al settore dell'edilizia sociale quali, a titolo esemplificativo, ma non esaustivo fondi di garanzia, forme di finanziamento in pool, piani di «risparmio casa» che favoriscano il riscatto a medio termine degli alloggi anche in collaborazione con istituti bancari.

Art. 12. - Ammissione al piano degli interventi senza contributi

1. Al fine di utilizzare le procedure e le agevolazioni di cui all'art. 4 e all'art. 8, comma 3, nell'ambito delle singole linee di intervento, sono inseriti, d'intesa con le regioni, province autonome ed i comuni interessati per ogni annualità, gli interventi rispondenti alle finalità del presente decreto per i quali non sono richieste risorse pubbliche di qualsiasi natura.

2. Le procedure e le agevolazioni di cui all'art. 4 e all'art. 8, comma 3, possono essere comunque attivate per gli interventi dei fondi immobiliari chiusi previsti dall'art. 12.

Art. 13. - Comitato per il monitoraggio del Piano nazionale di edilizia abitativa

1. Il Ministro delle infrastrutture e trasporti istituisce, presso il proprio Ministero, il Comitato paritetico per il monitoraggio del Piano nazionale di edilizia abitativa, costituito da dieci membri, di cui cinque individuati dal Ministero delle infrastrutture e trasporti e dal Ministero dell'economia e delle finanze di cui uno su proposta della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica, ed i restanti cinque individuati dalla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in rappresentanza delle regioni e degli enti locali.

2. Il Comitato di cui al comma 1 attiva il sistema di monitoraggio del Piano avvalendosi eventualmente di esperti del settore anche al fine di suggerire nuove modalita' d'intervento per le finalita' di cui all'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

3. Per l'attuazione dei commi precedenti non possono essere previsti compensi a qualsiasi titolo.

Art. 14. - Competenze delle province autonome di Trento e Bolzano

1. Le province autonome di Trento e Bolzano provvedono alle finalita' del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui il presente Piano costituisce allegato, nell'ambito delle competenze ad esse spettanti ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione e secondo quanto disposto dai rispettivi ordinamenti. A tal fine si applica quanto disposto dall'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386.



housebook

_parte 2: housing contest



housebook

capitolo 5 _analisi esempi realizzati

_parte 2: housing contest

5.1_Relazione introduttiva alle schede di analisi dei progetti presi in considerazione.

Di seguito andremo ad analizzare e a descrivere alcuni progetti selezionati tra i più virtuosi costruiti nel panorama europeo con il "sistema" social housing. Questa analisi approfondita ci permetterà di incrociare le caratteristiche di ognuno di questi progetti, costruiti in ambienti diversi, climi diversi e con esigenze diverse. Il risultato atteso consisterà in un numero non definito di caratteristiche e peculiarità che ogni costruzione di social housing dovrebbe avere per essere ritenuto efficiente e sostenibile, in modo da formare un "vademecum" architettonico e funzionale di buona progettazione. Naturalmente le caratteristiche che emergeranno da questa analisi saranno da considerarsi generiche e generali, da conformare in seguito ad ogni approccio progettuale, dettato dal sito di progetto ma soprattutto dalla società che andrà ad usufruire del nuovo progetto. Risulterà infatti fondamentale capire perfettamente la società oggetto di analisi, capire le necessità che la contraddistinguono per rispondere a dovere con uno o un sistema di edifici che potrebbero condizionare in modo invasivo la vita di tale società.

Nel nostro caso andremo a considerare e a modellare le caratteristiche analizzate e riscontrate, in modo da adattarle al contesto sociale che sarà oggetto del nostro progetto di social housing. Tale progetto sarà la nostra risposta architettonica alle analisi effettuate e rappresenterà un intervento "pilota" per un insediamento di housing sociale in un contesto vergine in tale materia, come risulta essere il nostro.

6.2_COME LEGGERE LE SCHEDE DI ANALISI DEI PROGETTI SELEZIONATI:

pagina 1



GRAFICO DELLA SOSTENIBILITÀ:

il grafico mostra il livello di sostenibilità che raggiunge il progetto sotto l'aspetto ambientale, sociale ed economico. ognuno di questi tre aspetti viene giudicato in una scala da 1 a 5 in base a quanti aspetti della sostenibilità il progetto possiede. Maggiore è l'area colorata, maggiore è la sostenibilità dell'edificio costruito.

tabella di individuazione degli aspetti della sostenibilità: gli aspetti in nero sono quelli presenti nel progetto, mentre quelli in grigio sono quelli assenti.

numerazione progressiva del progetto

SCHEDA 02

BOURBONE LANE, WEST LONDON
RESIDENZE SOSTENIBILI

nome del progetto

pagina 2

specifico progetto
 progetto: Residenze sostenibili, Bourbone Lane, West London
 progettista: Camerlingh Poldini Architects
 lavoro progettuale: 2007

descrizione:
 il progetto si compone di otto blocchi alternati a spazi aperti semipubblici che tentano di ricreare la sensazione dei mews londinesi, attribuendogli un ruolo cruciale di area comunitaria a disposizione dei residenti.
 Gli edifici di altezza massima pari a 5 piani contengono in totale 78 alloggi e sono articolati con terrazze e balconi per garantire a quelli ai piani superiori uno spazio esterno.
 Considerando terrazze e mews, lo spazio destinato al verde è circa 10.
 Per valorizzare queste aree aperte sono state inserite essenze arboree di particolare valore al fine di creare un'atmosfera più vicina ad un intervento privato che non a uno sociale.
 L'elettricità viene prodotta localmente da un sistema centralizzato che fornisce anche il riscaldamento alle unità.

immagini relative al progetto

localizzazione geografica

descrizione scritta della composizione del progetto

immagine planivolumetrica del costruito

pagina 3



immagini relative al progetto

planimetria del progetto e dimostrazione del mix funzionale

descrizione della composizione degli alloggi

pagina 4



disegni architettonici del progetto a dimostrazione della flessibilità compositiva dell'edificio

pagina 5



disegni dimostrativi della sostenibilità ambientale del progetto con descrizione.

5.3_I PRINCIPI DI SOSTENIBILITA'

AMBIENTE

- 1_fonti energetiche rinnovabili: sfruttamento di fonti di energia rinnovabili come il sole, il vento e la geotermia.
- 2_materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale: utilizzo di materiali riciclabili/riciclati per la costruzione, e scelta di processi produttivi atti a migliorare la resa economica e temporale.
- 3_innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali: sistema di riciclo dell'acqua piovana, con raccolta della stessa da riutilizzare globalmente in tutto il sistema, uso di nuove tecnologie che agevolano il risparmio energetico.
- 4_tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi: cura e attenzione per le tecnologie che favoriscono il risparmio energetico nell'utilizzo dell'abitazione e nella manutenzione dello stesso, edificio che produce.
- 5_orti botanici produzione km 0: negli spazi comuni social housing la presenza di orti botanici curati dai residenti per autoprodursi prodotti in casa.

ECONOMIA

- 1_coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura: gli abitanti sono partecipi alla gestione economica dell'intera struttura, in modo da avere la possibilità di cercare soluzioni efficaci e di interessarsi maggiormente alla cura della propria abitazione.
- 2_utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo: si cerca di raggiungere una buona qualità architettonica e prestazionale con materiali e lavorazioni non pregiate ma con accorgimenti che portano ad un risparmio economico.
- 3_implementazione della vita economica di quartiere: la nuova costruzione aumenta l'economia e l'introito economico del contesto in cui si insedia, con attività lavorative, economiche e finanziarie.
- 4_corrispondenza alle esigenze abitative di mercato: gli alloggi e gli ambiti lavorativi costruiti corrispondono effettivamente alla domanda del mercato e a quello che effettivamente l'inquilino necessita per vivere qualitativamente.
- 5_mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata: l'investimento fatto per la costruzione e gestione di alloggi ad affitto calmierato per l'arco di tempo considerato viene recuperato ed assorbito in parte tramite la vendita di una parte degli alloggi attraverso la vendita privata a prezzi di mercato standard.

SOCIETA'

- 1_sinergie con servizi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali: inserimento nella nuova costruzione di attività economiche, lavorative, con servizi alla persona.
 - 2_coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema social housing: inserire nel contesto un servizio atto alla gestione dell'abitazione, di informazione al cittadino sul tema social housing, oltre ad un luogo utile a incontri e riunioni per la sensibilizzazione di tutta la popolazione su tale tema.
 - 3_coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura: sono gli utenti stessi che vi abitano ad organizzare e gestire tutte le attività delle proprie abitazioni. Sensibilità e cura verso la propria casa.
 - 4_mix sociale: utile ad evitare la ghetizzazione della nuova area abitativa. Vengono selezionati utenti di varie categorie in modo da creare una nuova società eterogenea con capacità e necessità differenti.
 - 5_presenza di spazi di aggregazione sociale: all'interno del progetto devono essere favoriti e creati ad arte spazi di socializzazione e di interazione tra gli utenti del posto, ma anche con gli abitanti del contesto in cui viene inserito il progetto.
-
-

5.4_Progetti scelti nel panorama europeo di social housing



01_ADELAIDE WARF/Hackney

02_BOURBON LANE/West London

03_BARKING CENTRAL I&II/East London

04_DONNYBROOK QUARTER/London

05_QUINSBRIDGE ROAD/Hackney

06_BARNESTONE ROAD/Catford

07_STADTHOUSE/Hackney

08_CARAMBACHEL I/Madrid



09_CARAMBACHEL II/Madrid

10_PLANCHAT VIGNOLES/Parigi

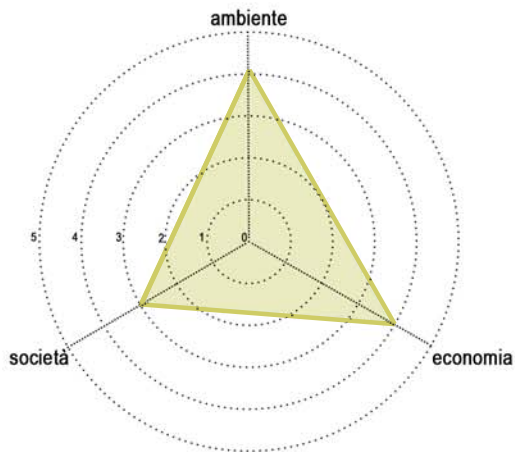
11_ECDM/PARIS/Parigi

12_SOCIAL DWELLINGS/Ancona

13_ROW HOUSES RE/Reggio Emilia

14_HOUSING IN SAN POLINO/Brescia

15_QUARTIERE GALLARATESE/Milano



SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA 01

ADELAIDE WARF, HACKNEY COMPLESSO RESIDENZIALE



specifiche progetto

progetto: Complesso per residenze sociali, Adelaide Warf, Hackney

progettista: Allford Hall Monaghan Morris

anno di prog. / realizz.: 2004/2007



_descrizione:

l'intervento consiste in tre edifici di 6 piani che ospitano 147 appartamenti e 690 mq di uffici.

Le abitazioni sono miste per dimensione e tipologia. Di queste 73 sono destinate a vendita privata mentre le rimanenti sono a scopo sociale o per lavoratori fuori sede.

Uno dei principali obiettivi del progetto è quello di creare un'omogeneità visiva in grado di eliminare ogni possibile distinzione tra le residenze private e quelle sociali, in una logica di comunità mista ed integrata.

Mentre il blocco di edifici privato affaccia sul canale, quello di housing sociale guarda verso il parco interno, e alti standard abitativi sono comunque garantiti per tutti.

Lo spazio comune interno è visibile ed accessibile anche dall'esterno attraverso grandi bucatore a doppia altezza, riconoscibili da colori e grafiche vivaci che conferiscono identità a ciascuna di esse.





mix funzionale/sociale



Lo spazio comune è disegnato con cura, poichè di cruciale importanza in interventi high density come questo.

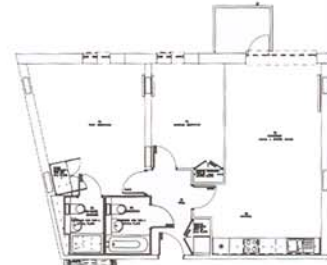
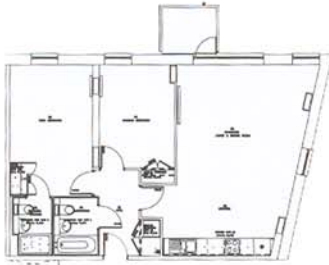
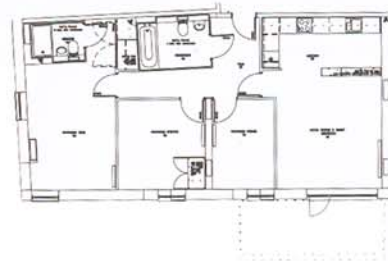
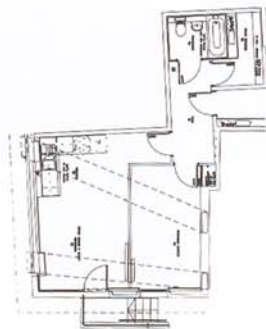
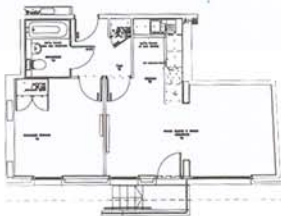
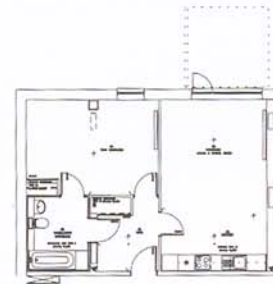
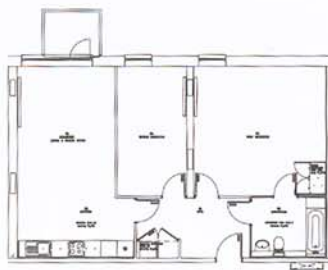
La principale area condivisa è il cortile centrale chiuso su tre lati dai tre blocchi di appartamenti, destinato a spazi verdi comuni, area gioco per bambini e 185 parcheggi per biciclette.

Sul cortile si affacciano le ampie finestre ed i balconi colorati che portano luce all'interno degli appartamenti.

Sul lato opposto al canale, su Whiston road, al piano terra trovano collocazione i 690 mq di edificio destinati ad uffici.



flessibilità



Nella composizione planimetrica degli appartamenti si usa quanto più possibile l'open plan, per aumentare il senso di apertura visiva dello spazio. Cucina e bagno sono blocchi prefabbricati all'interno dei quali trovano posto tutte le utenze. Anche i balconi (sostenuti dalle grandi travi sporgenti sul tetto) e le pareti esterne, comprese di finestre, sono state realizzate off-site e montate facilmente in cantiere.



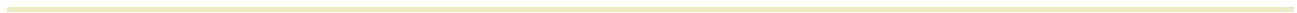
sostenibilità

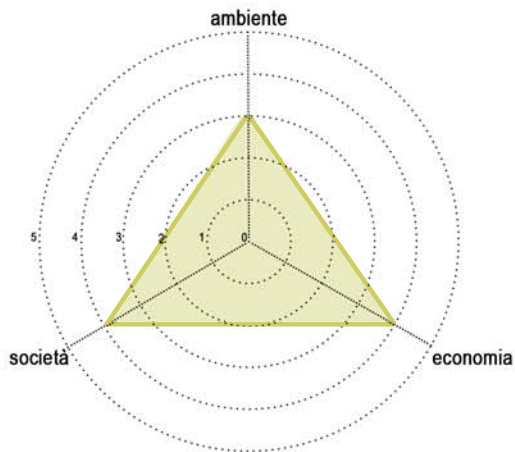
Attraverso l'uso di metodi di costruzione moderna off-site, l'impresa ha ridotto i costi di costruzione complessiva di Adelaide Wharf del 20%, riducendo contemporaneamente i tempi di consegna del 20%.

Ciò ha anche contribuito ad un aumento del 10% nei valori di proprietà in tutta la pianificazione.

Adelaide Wharf rappresenta alta qualità nello sviluppo sostenibile: una vera e propria comunità mista, che porta una nuova densità urbana, dimensioni e qualità architettonica alla zona e fornisce un prototipo innovativo di edilizia sociale futuro.

Il tetto degli edifici è stato utilizzato per dotare il complesso di una serie di tecnologie di controllo ambientale. Qui risiede la centrale condominiale che provvede a elettricità e riscaldamento per tutti gli appartamenti, integrata con sistemi che riducono al minimo gli sprechi d'acqua ed elettricità. Sempre sul tetto si raccoglie l'acqua piovana destinata all'irrigazione, ed un'area verde, destinata a ricoprirsi di flora spontanea e fauna locale: 40 gabbie per uccelli sono state installate per ospitare parte della fauna selvatica che vive ai bordi del canale, integrando l'edificio al contesto del canale attorno.





SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA 02

BOURBONE LANE, WEST LONDON RESIDENZE SOSTENIBILI



specifiche progetto

progetto: Residenze sostenibili, Bourbon Lane, West London

progettista: Cartwright Pickard Architects

anno di prog / realizz.: 2006/2007



_descrizione:

il progetto si compone di otto blocchi alternati a spazi aperti semipubblici che tentano di ricreare la sensazione dei *mews* londinesi, attribuendogli un ruolo cruciale di area comunitaria a disposizione dei residenti.

Gli edifici con altezza massima di 4 piani contengono in totale 78 alloggi. Le unità ai piani superiori sono dotate di terrazze ed aggetti per garantire loro uno spazio esterno aggiuntivo.

Considerando terrazze e *mews*, lo spazio destinato al verde è circe 10 volte quello delle normali housing sociali.

Per valorizzare le aree esterne sono state inserite essenze arboree di particolare pregio al fine di creare l'atmosfera tipica di un'intervento privato, evitando l'aspetto degradato delle aree verdi degli spazi sociali.

L'elettricità viene prodotta localmente da un sistema centralizzato che fornisce anche il riscaldamento alle unità.





mix funzionale/sociale



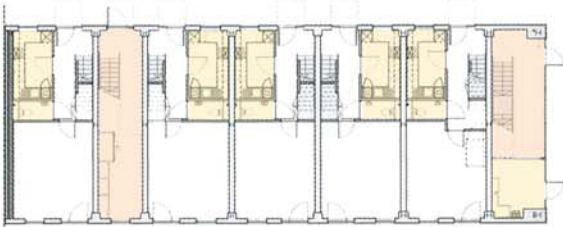
I 78 alloggi sono destinati in parte alle famiglie meno abbienti della società londinese ed in parte a lavoratori key-workers che operano in città.

Le unità immobiliari sono organizzate in diverse tipologie di alloggio:

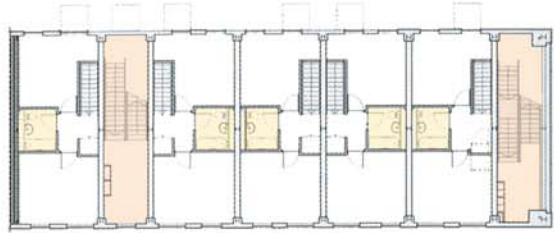
- monocalci,
- bilocali
- trilocali organizzati in duplex.



flessibilita'



pianta piano terra



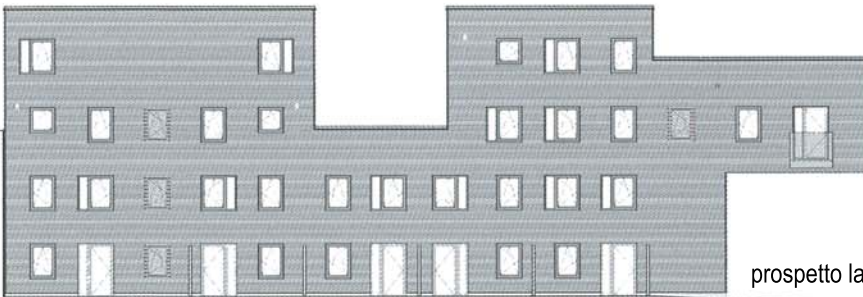
pianta piano primo



pianta piano secondo

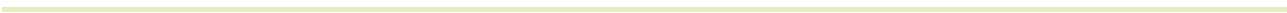


pianta piano terzo



prospetto laterale

- ingressi
- vani tecnici/servizi
- terrazze



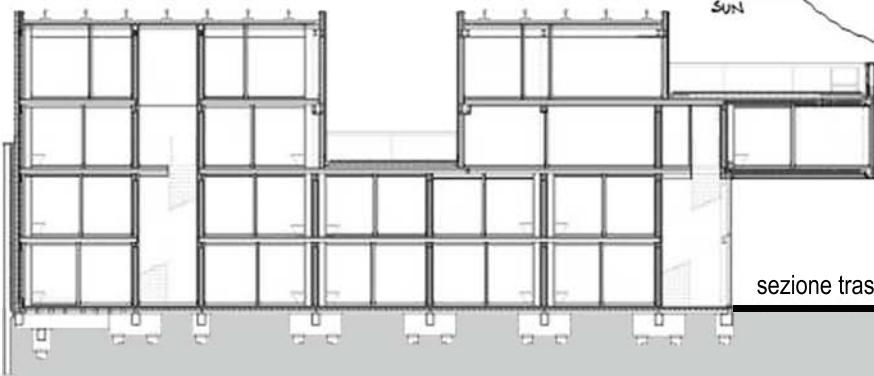
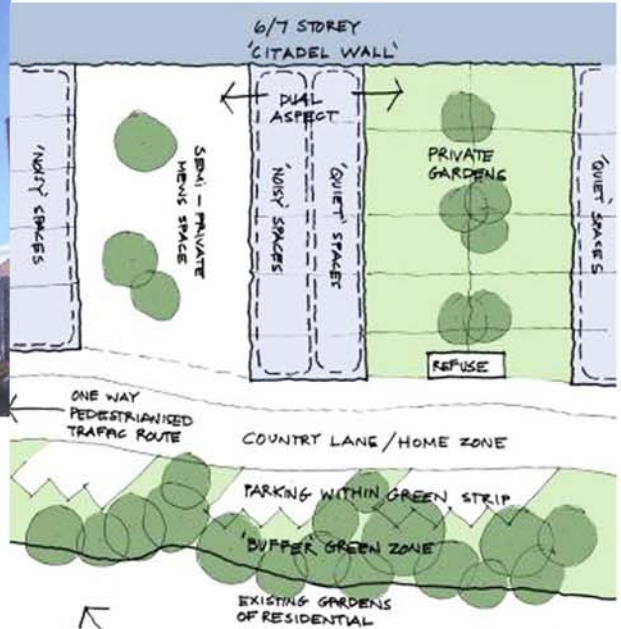


sostenibilità ambientale

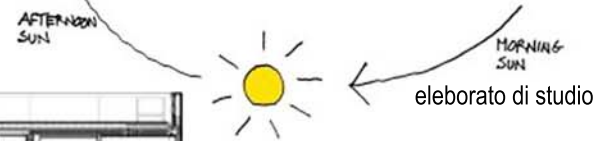
Orientamento e forma degli edifici garantiscono la migliore esposizione solare e un'ottima ventilazione, mentre l'isolamento termico esterno alla struttura riduce notevolmente le dispersioni termiche.

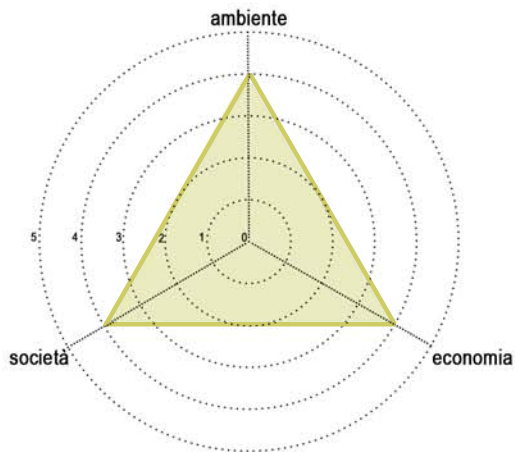


Struttura: di base è un frame d'acciaio con speciali travi tipo Vierendeel che permettono di creare i grandi sbalzi. Su questa si agganciano particolari pannelli prefabbricati di rivestimento che consentono di ridurre il numero di ponteggi per l'installazione con conseguente risparmio di denaro, sicurezza, pulizia e tempistica di realizzazione.



sezione trasversale





SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA 03

BARKING CENTRAL, EAST LONDON COMPLESSO PER RESIDENZE E SERVIZI



specifiche progetto

progetto: Complesso per residenze e servizi, Barking Central I & II, East London

progettista: Allford Hall Monaghan Morris

anno di prog. / realizz.: 2002/2007 fase I - 2006/2010 fase II



descrizione:

Il progetto si sviluppa per 6 piani in altezza: sopra la biblioteca esistente, completamente rinnovata ed ampliata che svolge la funzione di centro di formazione permanente, sono stati realizzati 246 alloggi di diverse metrature per un totale di 5.800 mq di superficie residenziale.

Il BLC è stato in parte finanziato e sostenuto dalla University of East London, dal Barking College e dal Barking Biblioteche. Il nuovo centro di apprendimento comprende suite ICT, strutture per conferenze, un one-stop-shop, caffetteria, galleria d'arte e le aule e le biblioteche.

L'intero complesso concepito come un gruppo di edifici di forma ed altezze variabili, è stato realizzato in due diverse fasi, e si compone di: una torre di 18 piani residenziali con rientranze vibranti, un edificio a 4 piani rivestiti in vetro (uffici), uno di 9 piani rivestito in mattoni (residenziale).

Al piano terra di ciascun edificio sono stati inseriti spazi commerciali per aumentare l'attività di strada.

La diversificazione degli edifici si ripropone anche nei prospetti giocando su colori e profondità degli aggetti.





mix funzionale/sociale

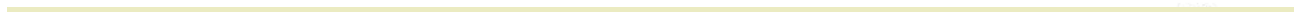
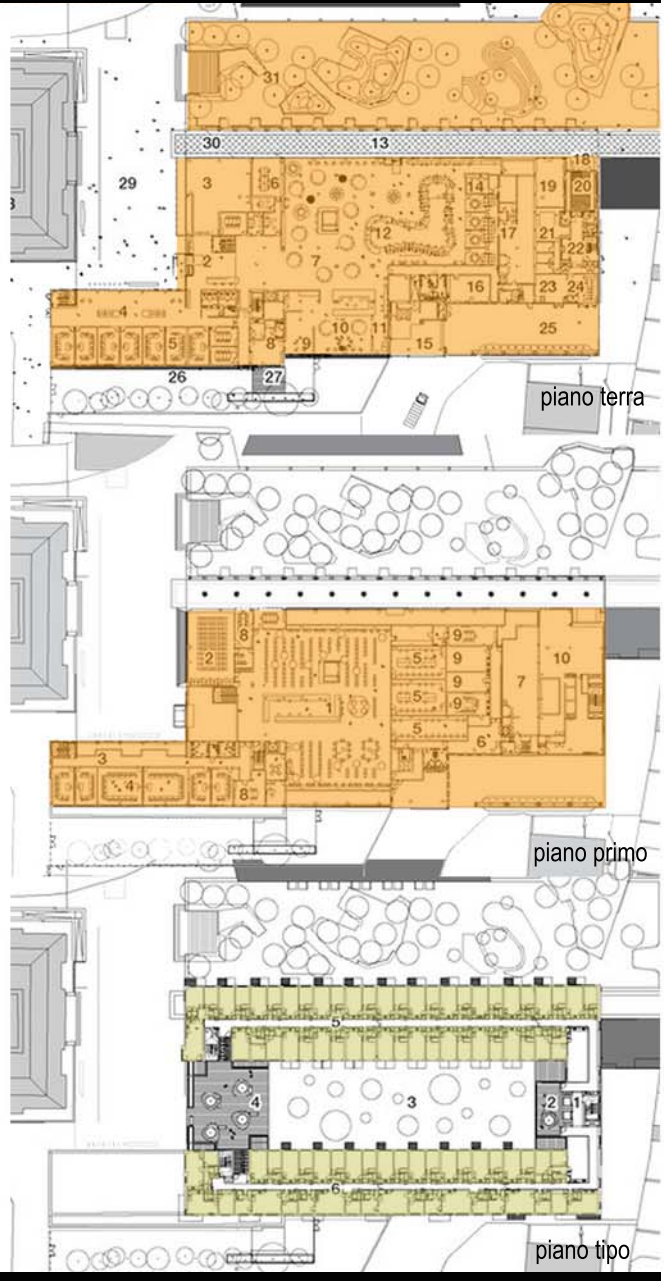
I 246 alloggi sono suddivisi in bilocali e trilocali, collocati ai piani terzo, quarto, quinto e sesto della struttura.

Ai piani inferiori sono collocate le attività ed i servizi di carattere pubblico: biblioteca, centro di formazione permanente e attività commerciali.

- spazi privati
- spazi pubblici attrezzati



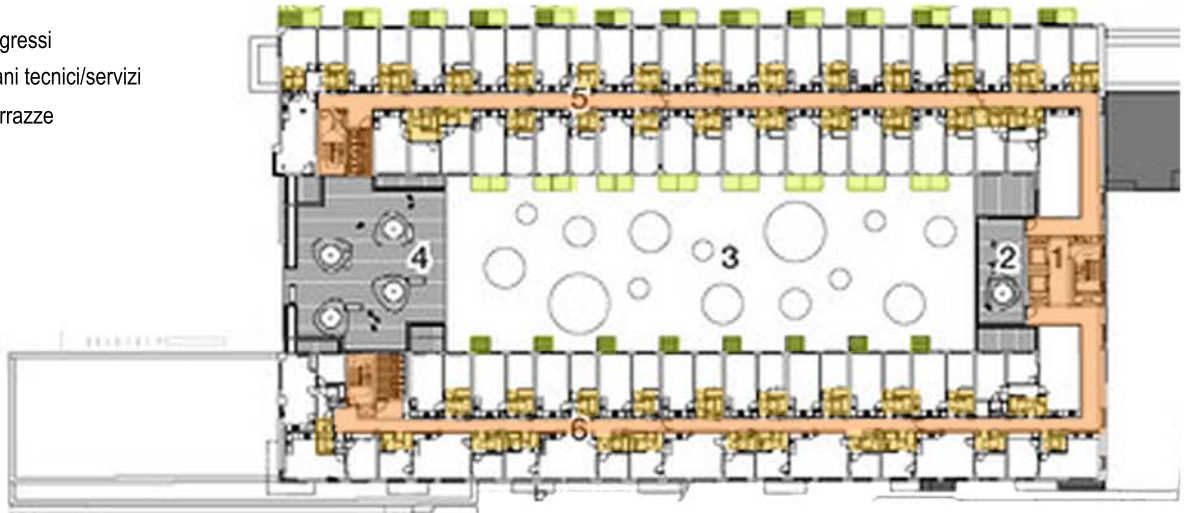
sezione trasversale



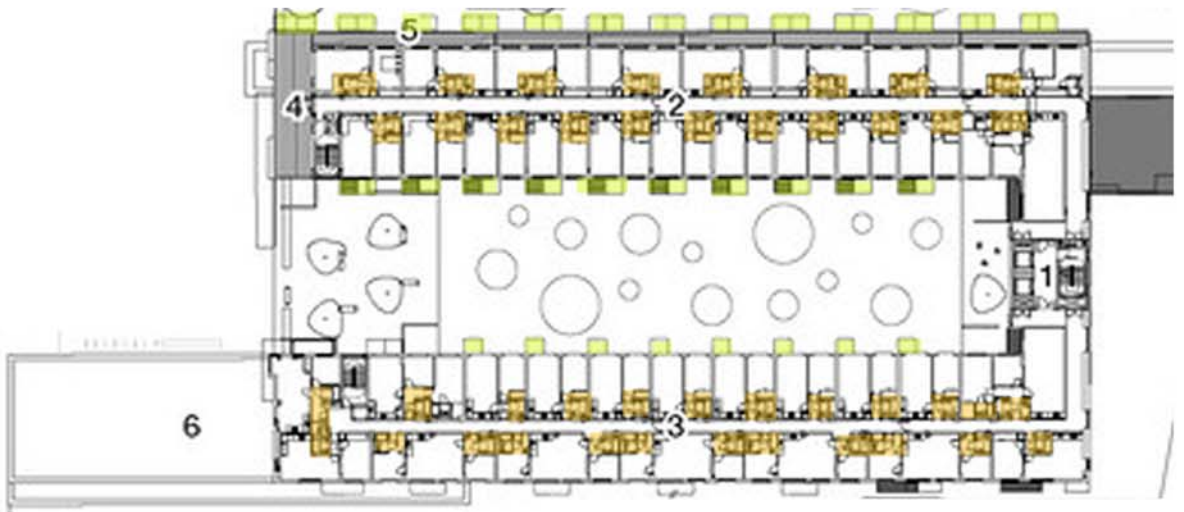


flessibilità

- ingressi
- vani tecnici/servizi
- terrazze



piano tipo



piano tipo 2



sostenibilità



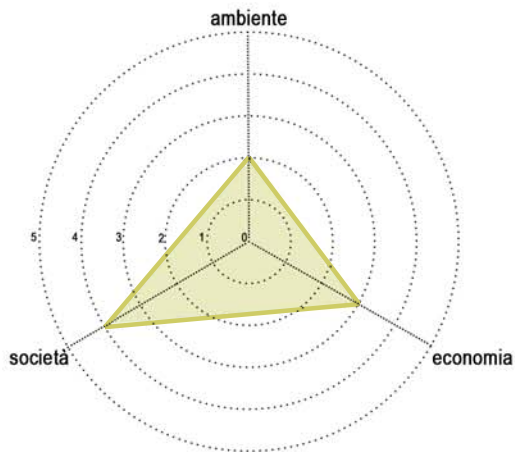
Molti degli elementi utilizzati nelle facciate e nella costruzione in genere, in particolare pannelli di rivestimento, balconi, scale, porte e il guppo cucina, sono stati prefabbricati off-site e installati velocemente in fase di cantiere. Questo ha consentito un'installazione veloce, con minor spreco di materiale e minor uso di energia, al punto tale che la prima fase è stata completata con 4 mesi di anticipo rientrando nel budget prestabilito. Il progetto di Barking Central ha rigenerato l'intera area, rendendola vitale e vibrante in particolare sul piano stradale, quello dello spazio pubblico, con i diversi servizi comunitari insediati. La biblioteca rimane oggi aperta fino alle 10 di sera, per rispondere alla grande richiesta dei residenti.



L'intero complesso incorpora una strategia di sostenibilità che fornisce il 10% di energie rinnovabili attraverso il riscaldamento biomassa e turbine eoliche.

Particolare attenzione è stata posta anche nella scelta dei materiali e le coperture sono state destinate a giardino.





SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA 04

DONNIBROOK QUARTER, LONDON *QUARTIERE RESIDENZIALE*



specifiche progetto

progetto: Quartiere residenziale a Londra, Donnybrook Quarter, London

progettista: Peter Barber Architects

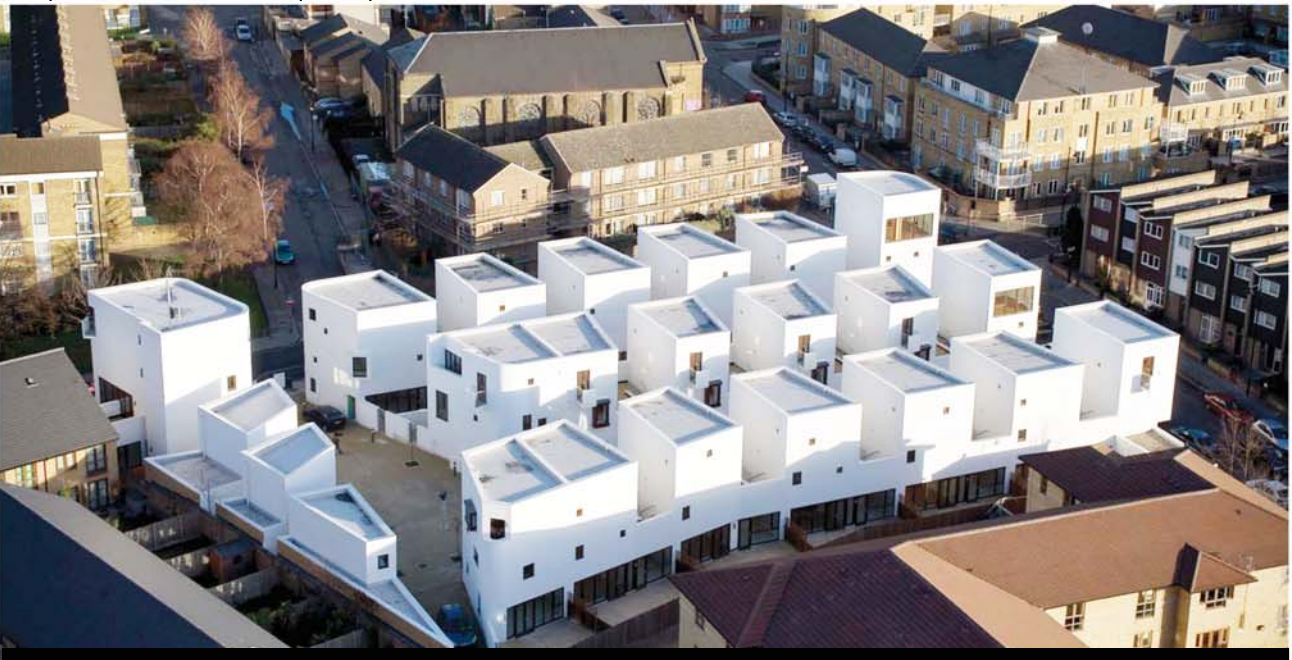
anno di prog. / realizz.: 2002/2006



descrizione:

il progetto accoglie la tendenza della pianificazione londinese a preferire interventi con maggiore densità urbana e risulta essere uno dei più riusciti esempi di "low rise high density". Situato in un lotto di medie dimensioni, il progetto si compone di 400 stanze allocate in edifici da uno a tre piani per circa 130 inquilini in 40 unità abitative, il 21% delle quali destinato ad abitazioni sociali.

Non ci sono scale comuni, atri o corridoi. Le strade esterne sono lo spazio di circolazione, di distribuzione e di socializzazione. Questo non è dovuto ad una scelta di design particolarmente radicale, ma è un elemento cruciale anzi fondamentale per come è stata concepita l'opera..





mix funzionale/sociale

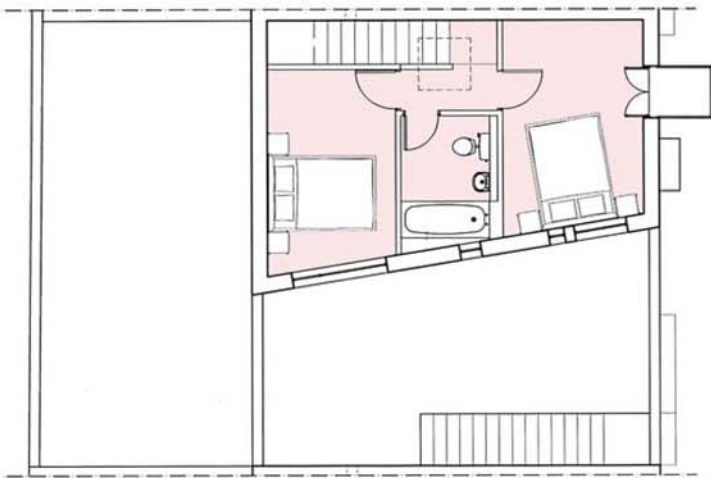


La “strada” è la strategia urbana prescelta per questo intervento, con l’obiettivo di creare luoghi dove la gente possa socializzare e condividere la quotidianità.

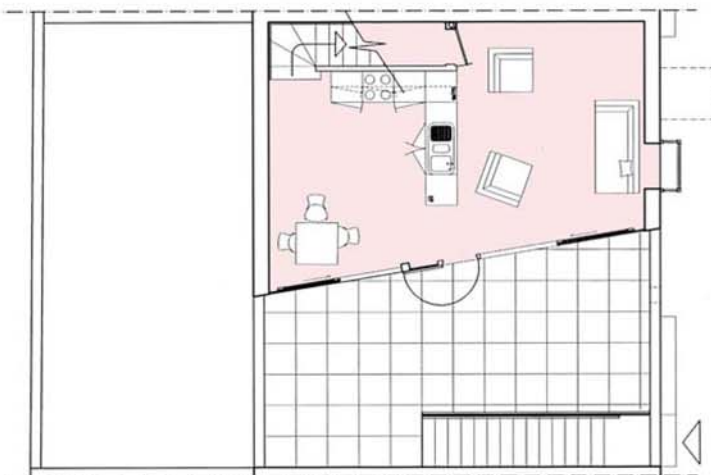
Il quartiere è quindi organizzato secondo tre strade (larghe 7,5 m) che riprendono l’andamento dell’esistente e alla cui intersezione si apre la piazza di quartiere. L’idea della strada pedonale come spazio per la vita collettiva recupera alcune delle più importanti sperimentazioni residenziali inglesi e allo stesso tempo rappresenta un elemento di innovazione nella struttura urbana contemporanea inglese, caratterizzata in alcune zone da distese di case a schiera.



flessibilità



piano secondo



piano primo

Lo schema progettuale prevede un appartamento con giardino al piano terreno ed un duplex al piano superiore (piante a lato), senza il tradizionale giardino sul fronte ma con un terrazzo esterno di 32 mq. L'innovazione tipologica del progetto risiede nel sistema distributivo dei duplex: l'accesso agli appartamenti superiore avviene attraverso una corte/terrazza al piano primo, collegata mediante una scala, direttamente alla strada.

La scelta deriva dalla volontà di assicurare ad ogni alloggio un ingresso indipendente e diretto sullo spazio collettivo pubblico della strada.



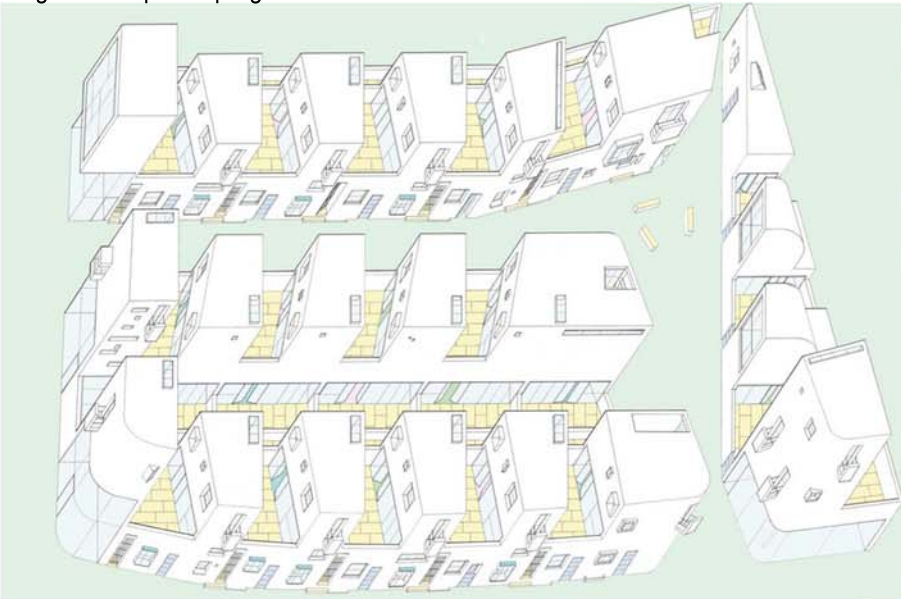


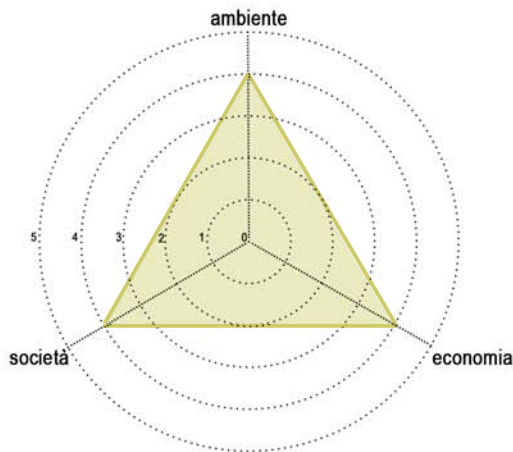
sostenibilità

Donnybrook è un quartiere residenziale giocato sulla ricerca di un delicato equilibrio tra contrasti: contestualizzazione e identità urbana, tradizione e innovazione, individualità e unitarietà, privacy e senso collettivo.

Ispirato ai principi di sostenibilità sociale e disegnato con l'intento di favorire la vita collettiva, il quartiere aspira a generare un forte senso di collettività.

La ricerca di una tipologia adatta allo sviluppo di una sostenibilità sociale è parte integrante di questo progetto.





SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA 05

QUEENSBIDGE ROAD, HACKNEY ISOLATO RESIDENZIALE AD HACKNEY



specifiche progetto

progetto: Isolato residenziale ad Hacney, Londra

progettista: Levitt Bernstein Associates

anno di prog. / realizz.: 2005/2011

descrizione:

Il progetto è parte di un programma di rigenerazione urbana cominciato nel 1992 nella parte est di Londra. L'edificio preesistente era un lungo blocco a serpentina altamente degradato sia dal punto di vista sociale che architettonico.

La riqualificazione urbana è stato il frutto dell'iniziativa degli stessi residenti che ha portato alla lenta demolizione dell'edificio, sostituito con nuove abitazioni e servizi, tra cui un'infermeria, attrezzature sportive, luoghi dedicati ai giovani e spazi pubblici. L'intervento, nello specifico, comprende 151 nuove unità tra alloggi sociali e quelle destinate alla vendita, due blocchi di appartamenti che si affacciano sulla strada principale ed una serie di case unifamiliari sulle strade laterali di dimensione variabili.





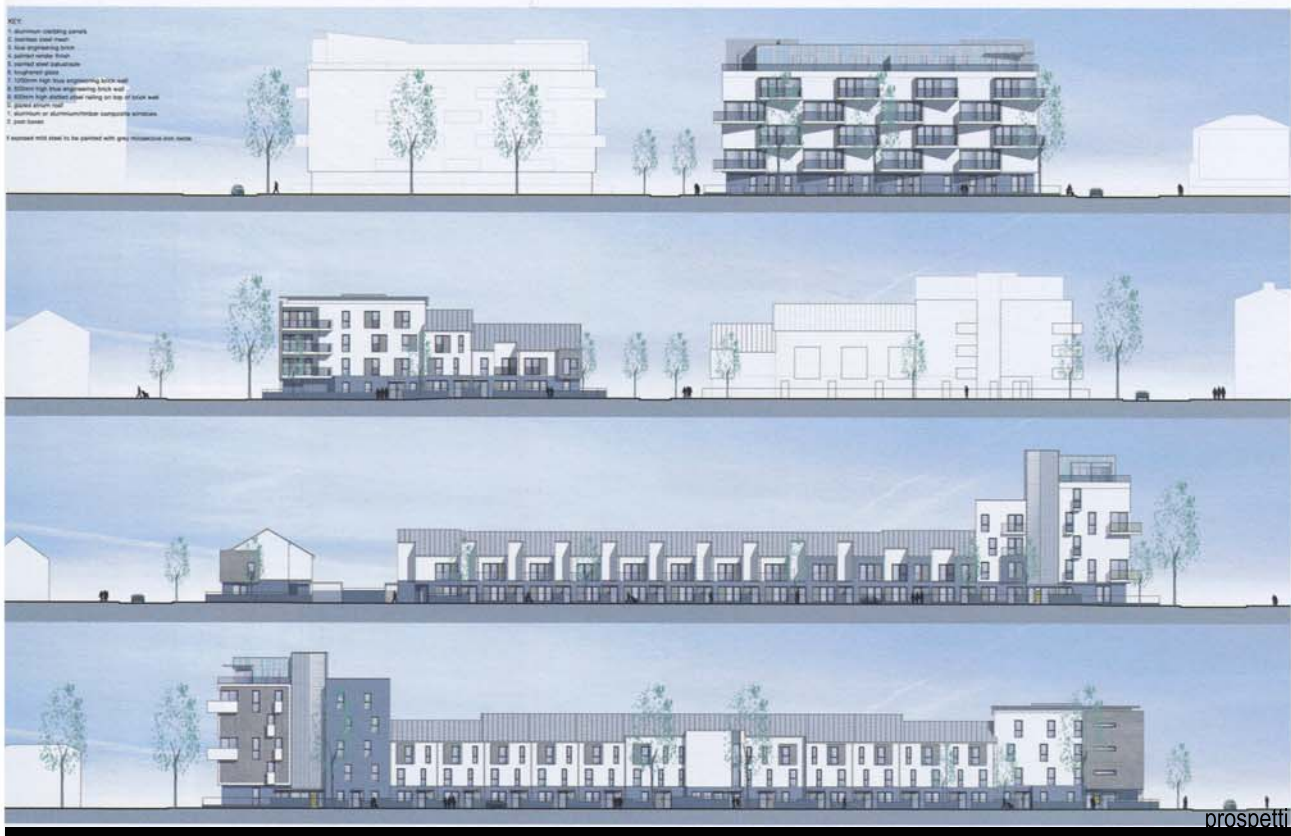
mix funzionale/sociale

L'intero comparto è strutturato in modo da offrire diverse tipologie di residenza e favorire il mix sociale all'interno del quartiere. Infatti, oltre agli alloggi destinati al social housing è presente una percentuale di unità insediative destinate alla vendita diretta.

Al piano terra degli edifici a blocco sono stati inseriti spazi destinati ai servizi di quartiere e ad attività commerciali.

La politica di collaborazione tra committenti (residenti) e progettisti ha portato alla realizzazione di un quartiere che, non solo funzionano dal punto di vista architettonico, ma permettono la creazione di una comunità sostenibile, di gruppi di abitazioni/residenti che generino un'unità di vicinato piuttosto che un'addizione di appartamenti.

I colloqui con i residenti hanno portato anche alla collocazione di famiglie in abitazioni contigue in nome di rapporti personali consolidati. Questo aspetto collaborativo tra progettista e abitante esprime l'idea di un design umano, volto a risolvere le problematiche reali delle persone.



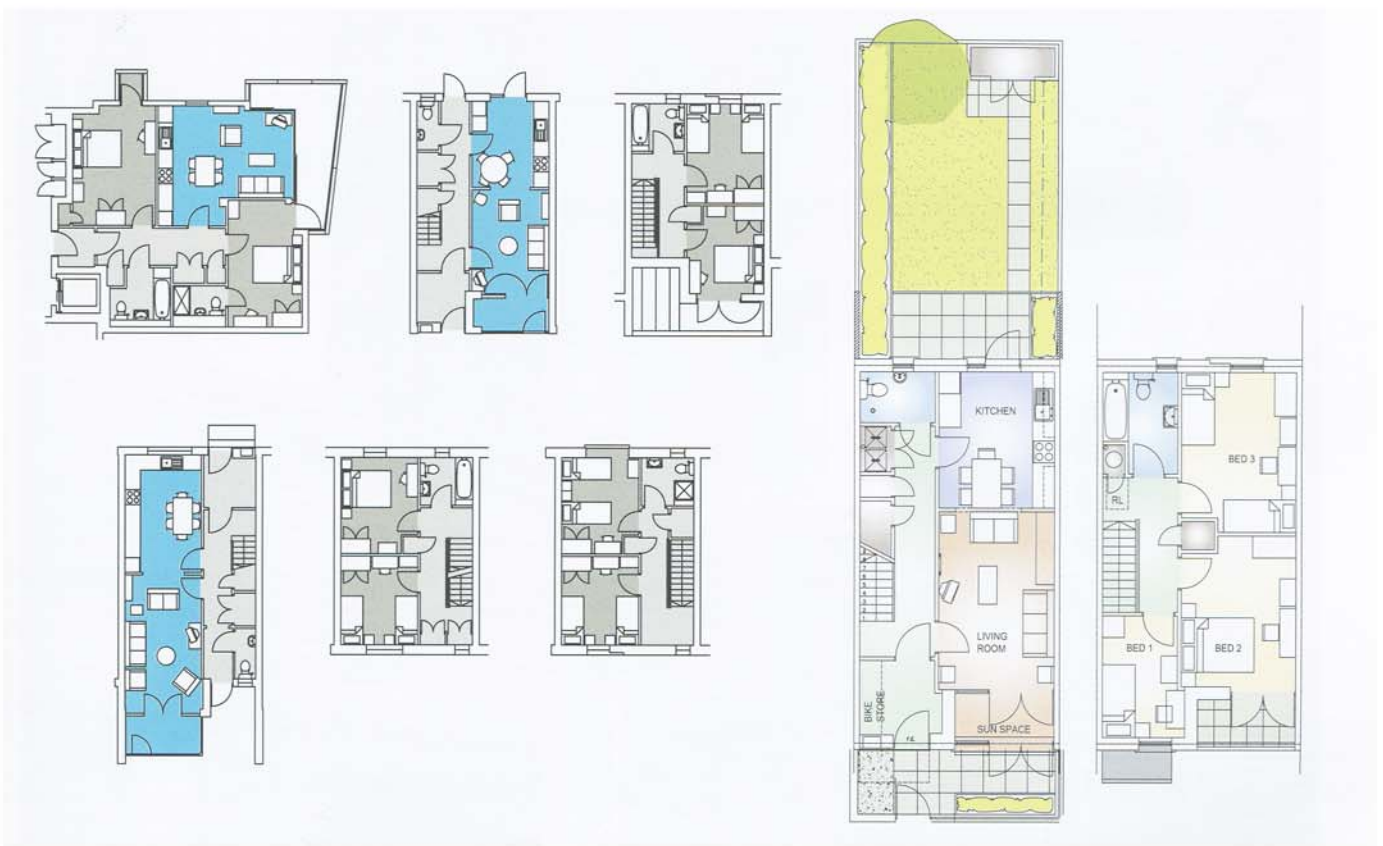


flessibilità

Sia case che appartamenti sono stati studiati per massimizzare la quantità di luce naturale e superano abbondantemente gli standard abitativi minimi previsti per legge.

Le abitazioni per famiglie all'interno, sono organizzate con planimetrie flessibili, con pareti non portanti per consentire future conversioni, man mano che le esigenze familiari si modificano nel tempo.

Il progetto prevedeva l'elaborazione di un capitolato che permettesse ai residenti di scegliere diverse tipologie di finitura tra quelle suggerite dai progettisti. In questo modo ogni famiglia ha potuto personalizzare il proprio alloggio.





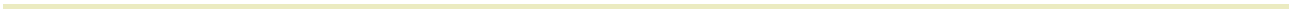
sostenibilità

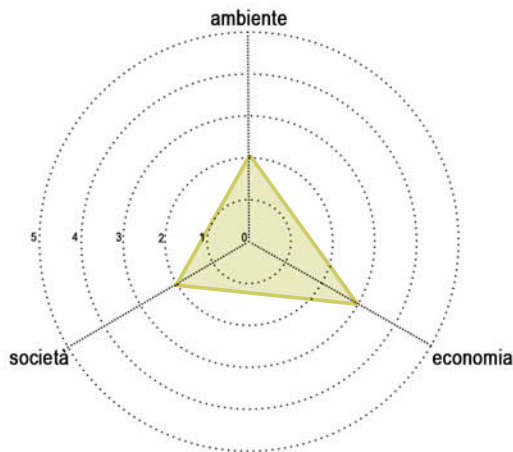
I materiali utilizzati sono diversi e vanno dal mattone dei basamenti all'intonaco delle pareti, dallo zinco patinato dei tetti al vetro colorato degli attici.

Ciascuno di essi è stato selezionato in virtù del minimo di manutenzione richiesta e della capacità di rispondere bene ai fenomeni climatici.

Le emissioni di carbonio sono ridotte del 10% grazie all'uso di materiali isolanti, mentre l'uso di acqua a bassa pressione favorisce la limitazione del consumo.

Pannelli solari installati sulle housing sociali aiutano ad alimentare luci e servizi comunitari.





SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA 06

BARNESTONE ROAD, CATFORD *RECUPERO DI UN EDIFICIO COMMERCIALE*



specifiche progetto

progetto: Riconversione di un edificio commerciale dismesso

progettista: Duggan Morris Architects

anno di prog. / realizz.: 2007/2009

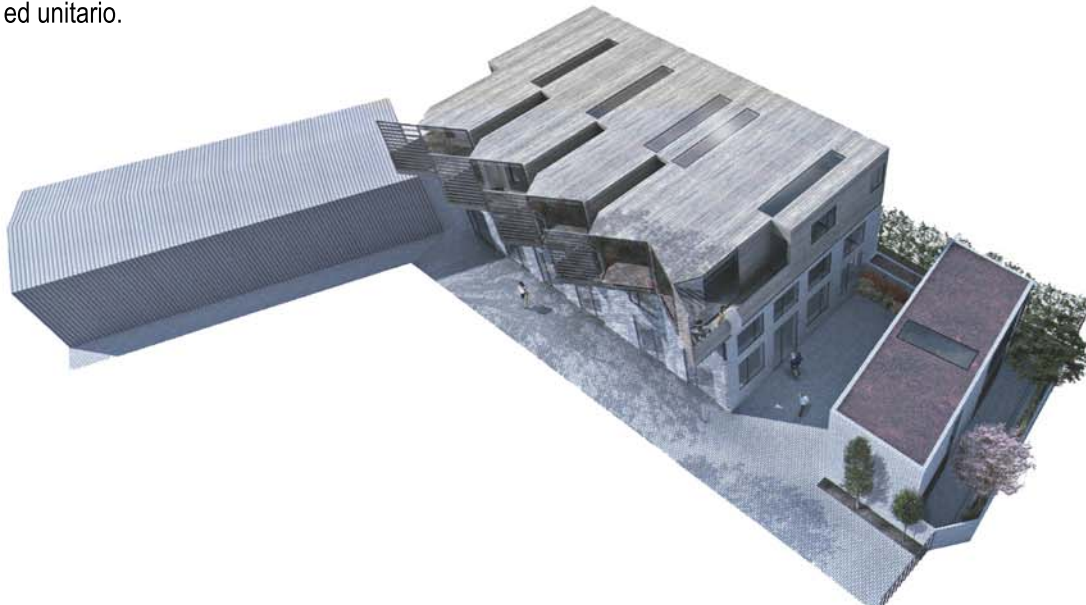


descrizione:

il progetto è un investimento privato su un preesistente edificio commerciale. Il programma prevedeva l'aggiunta di una serie di unità immobiliari a canone moderato, senza perdere o intaccare lo stato funzionale dell'edificio commerciale.

Per rendere l'investimento proficuo, dovevano essere inserite almeno due camere all'interno di ogni unità, contenere i costi di realizzazione e garantire un disegno architettonico in grado di creare un certo appeal.

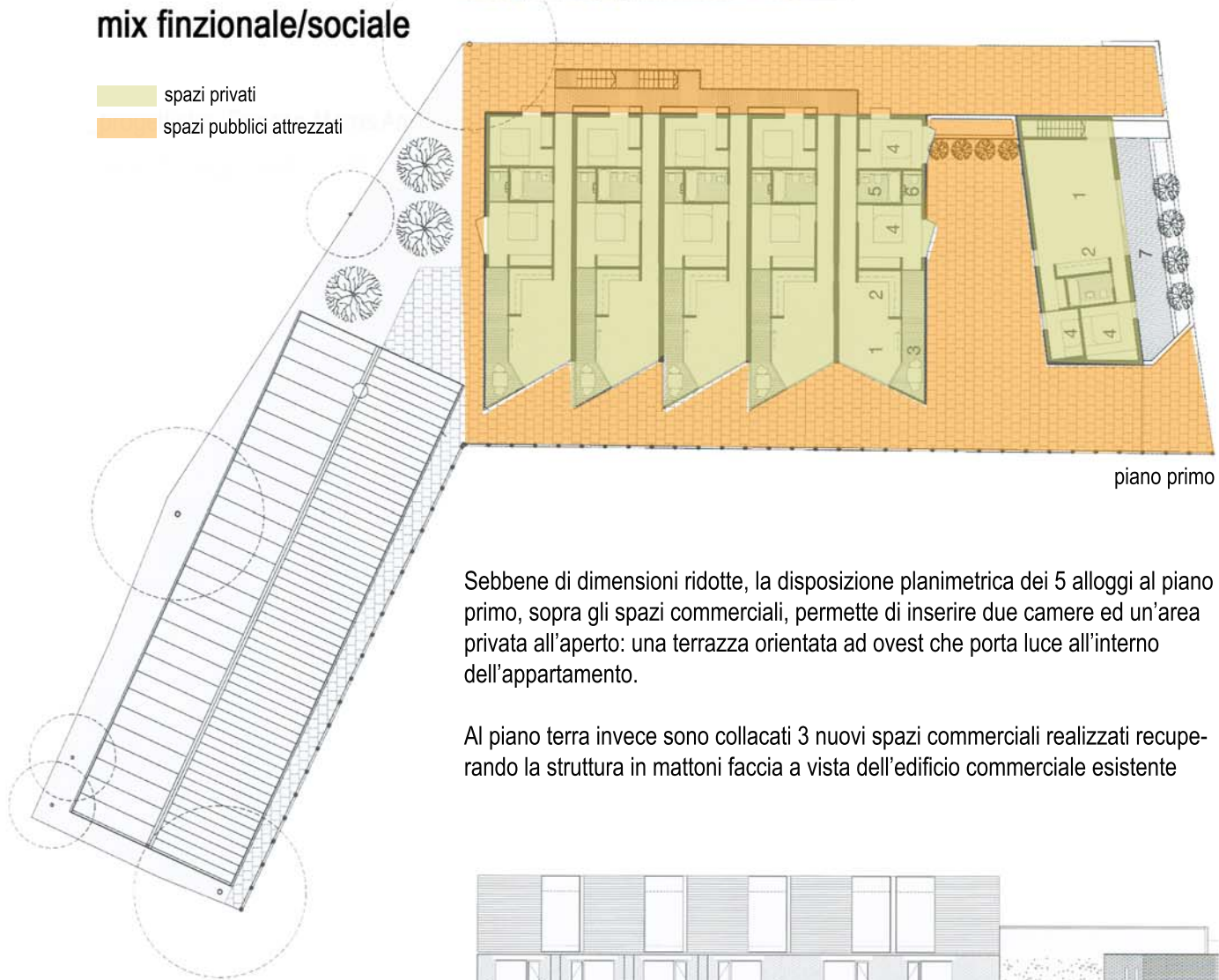
Il risultato è un insediamento con funzioni miste che comprende 7 residenze e 3 spazi commerciali, inclusi i locali ristrutturati e quelli costruiti ex-novo. cinque delle unità insediative sono appoggiate sul tetto dell'edificio esistente e concepite come singoli blocchi autonomi, come cabine prefabbricate. Accanto a questo stabile e separato da un cortile comune, un altro blocco dalla geometria regolare contiene le altre due unità abitative, concepite come loft caratterizzati da uno spazio unico ed unitario.





mix finzionale/sociale

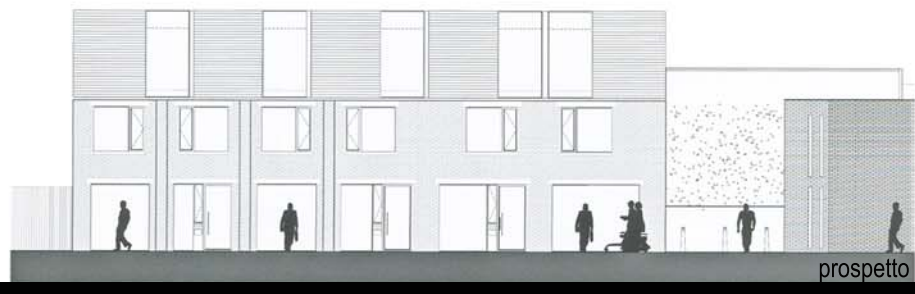
- spazi privati
- spazi pubblici attrezzati



piano primo

Sebbene di dimensioni ridotte, la disposizione planimetrica dei 5 alloggi al piano primo, sopra gli spazi commerciali, permette di inserire due camere ed un'area privata all'aperto: una terrazza orientata ad ovest che porta luce all'interno dell'appartamento.

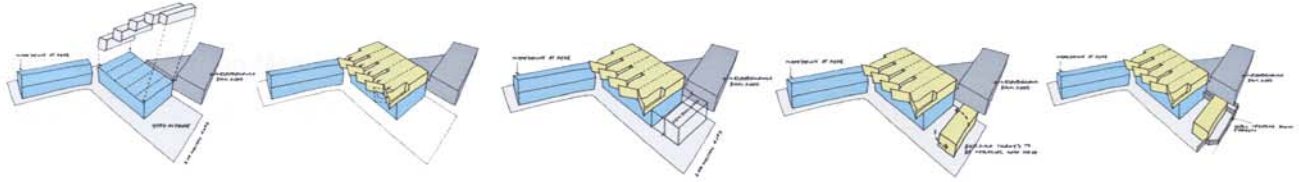
Al piano terra invece sono collocati 3 nuovi spazi commerciali realizzati recuperando la struttura in mattoni faccia a vista dell'edificio commerciale esistente



prospetto

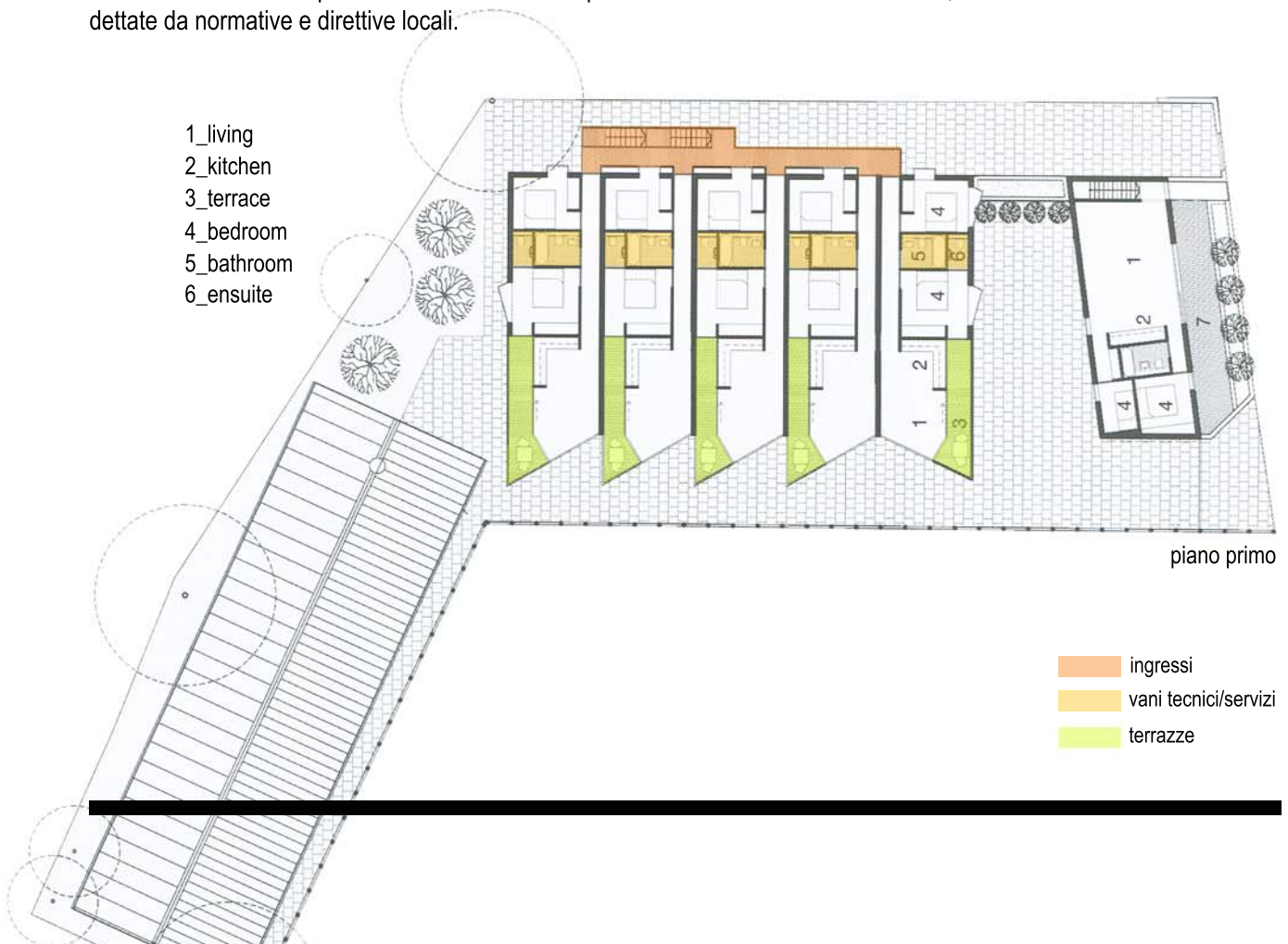


flessibilità



L'aspetto interessante di questo progetto, anche se di piccole dimensioni, è rappresentato dalla complessità architettonica. Contiene diverse problematiche relative a interventi sul costruito in aree ad alta densità, dove lo spazio disponibile per la costruzione è molto limitato.

Nuovi interventi come questo devono inserirsi in spazi interstiziali del tessuto esistente, adattandosi a a condizioni dettate da normative e direttive locali.



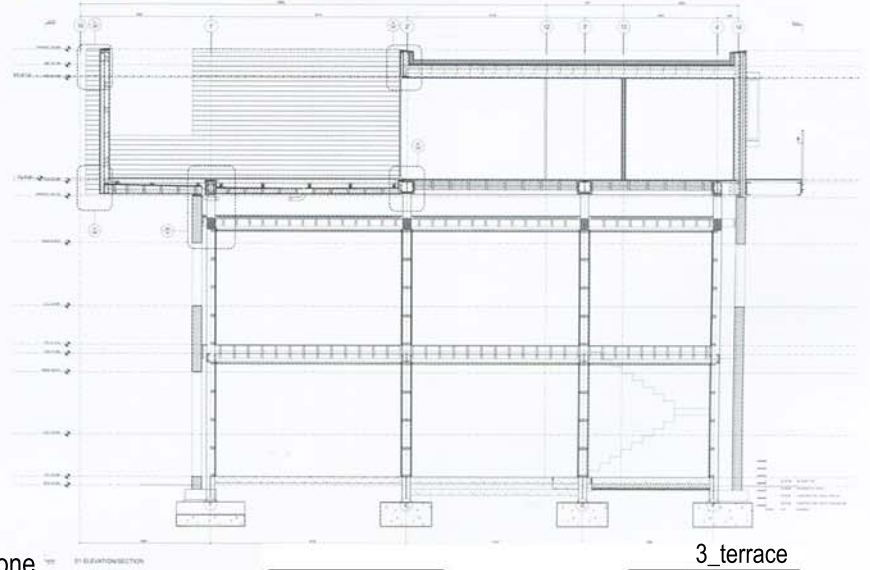


sostenibilità

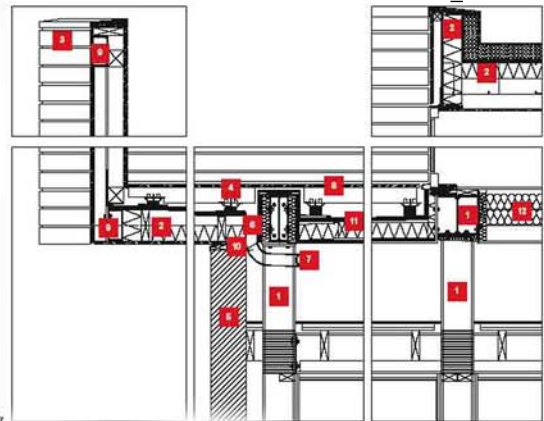
Il recupero di edifici e spazi commerciali dismessi è l'aspetto principale di questo intervento.

La particolare configurazione delle terrazze, disposte a pettine, permette ad ogni singolo alloggio di avere un affaccio verso ovest e quindi la possibilità di usufruire di illuminazione ed aerazione naturale diretta.

L'utilizzo di materiali a basso impatto ambientale come legno e vetro, recuperabili in fasi successive, e di tecnologie di costruzione prefabbricate rispecchiano le recenti tendenze costruttive che mirano all'abbattimento dei costi di costruzione e all'impiego di materiali a lungo ciclo di vita.

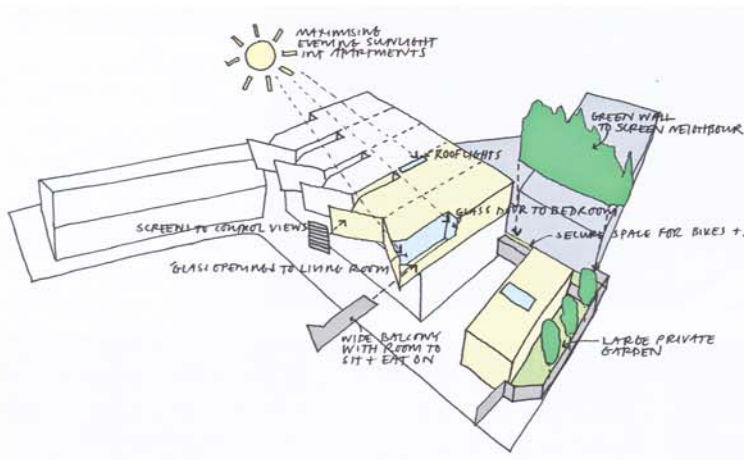


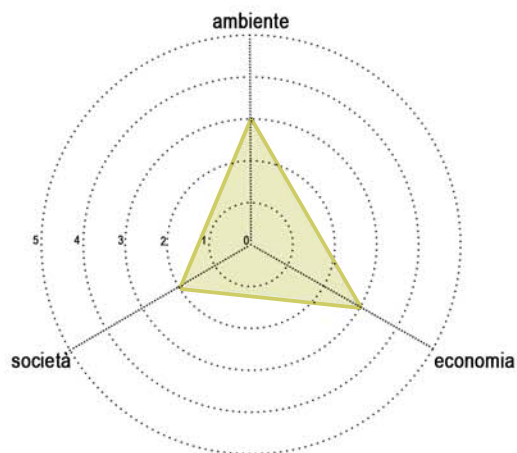
3 terrazze



BARMESTON ROAD

1. 203 x 203 steel columns and beams
2. Flexible isowool insulation
3. Larch cladding
4. Decking support
5. Existing brick structural wall
6. Rainwater head
7. Rainwater downpipe
8. External treated timber
9. Steel to engineers' specification
10. Compressible perimeter seal
11. Bauder roofing membrane
12. 350mm thick timber floor zone





SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA 07

STADTHOUSE, MURRAY GROVE, HACKNEY TORRE RESIDENZIALE AD HACKNEY



specifiche progetto

progetto: Torre residenziale ad Hachey, Londra

progettista: Waugh Thistleton Architects

anno di prog. / realizz.: 2007/2009

descrizione

Da anni lo studio Waugh Thistleton si è impegnato nella progettazione e realizzazione di edifici basati su soluzioni architettoniche alternative ed ecologiche, realizzate in particolare con legno lamellare.

E' il caso di questo intervento, costruito con tecnologia a secco direttamente in cantiere, che ha richiesto solamente 49 settimane per il completamento dell'edificio.

La velocità della costruzione in un'area densamente popolata e ad alta densità è certamente uno degli aspetti innovativi dell'opera poichè permette di evitare l'impatto sulla comunità locale di un cantiere che produce rumore, polvere e rifiuti.





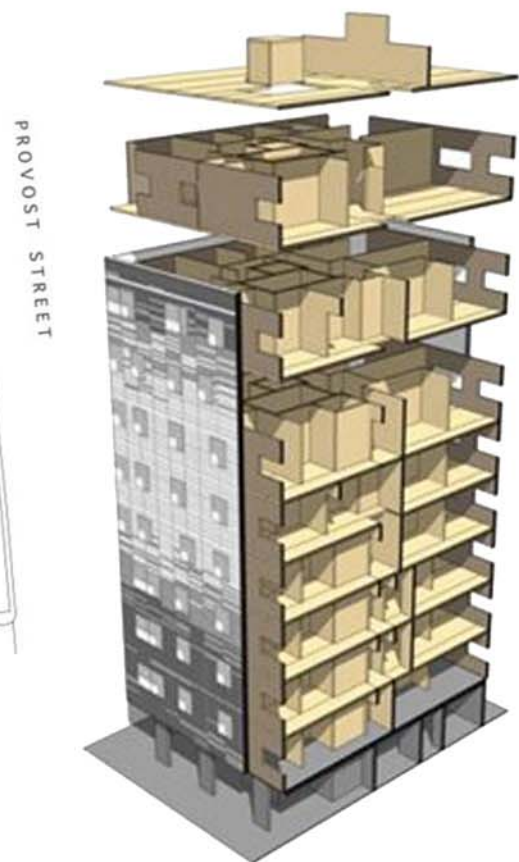
mix funzionale/sociale

L'edificio è destinato per i primi 3 piani ad utenze sociali mentre i 6 piani superiori sono dedicati ad alloggi a scopo commerciali.

La planimetria finale, è il risultato di una serie di contrattazioni sia con l'autorità, la quale ha imposto che le case sociali avessero entrata, scala e ascensore indipendenti, che con il committente, che ha optato per disposizioni interne convenzionali.



- spazi social housing
- spazi residenza privata



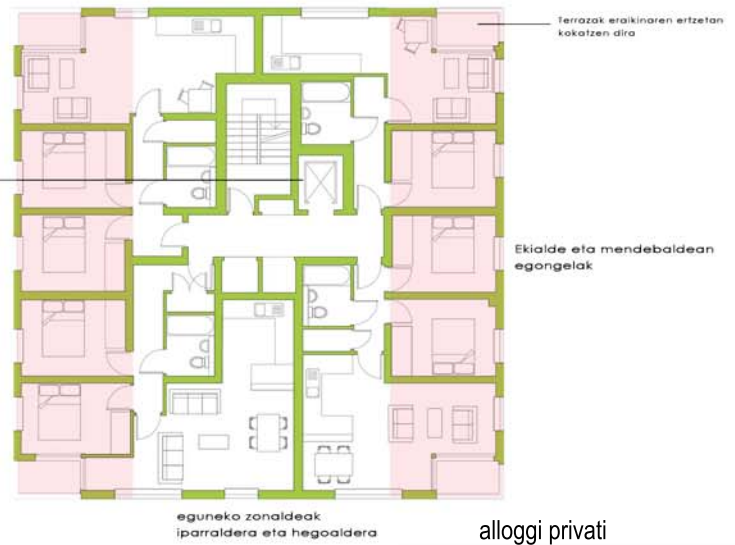


flessibilità

In questo progetto il legno non è utilizzato solamente per il rivestimento esterno, ma anche, per la prima volta in un edificio, per scale, pareti portanti, pavimenti e vano ascensore.

Uno dei vantaggi di questa tecnologia costruttiva è la possibilità di suddividere lo spazio con pannelli prefabbricati in legno. Ogni pannello può quindi essere spostato garantendo una notevole flessibilità planimetrica, che si rispecchia nella variazione compositiva di ogni piano.

Le aperture delle finestre infine possono essere posizionate in diverse aree del prospetto, a seconda delle esigenze interne, con una conseguente facciata movimentata e libera nella composizione.





sostenibilità

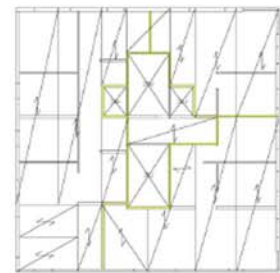
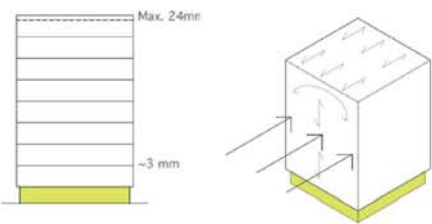
L'uso del legno rappresenta un'alternativa ecologica all'uso del cemento e dell'acciaio, i quali, come l'intera industria edile, producono una delle maggiori quantità di ossido di carbonio sia nella fase di costruzione che in quella di manutenzione.

I pannelli impiegati nella realizzazione dell'edificio possono essere smontati e riutilizzati come ulteriore fonte energetica alla fine del ciclo vitale della struttura. Anche gli scarti di lavorazione non sono superflui: vengono infatti riutilizzati per generare energia sia all'interno della fabbrica produttrice che nel villaggio in cui la fabbrica è situata.

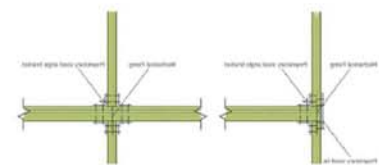
Infine tanto il materiale che il procedimento costruttivo sono estremamente economici e permettono un notevole risparmio economico.



Nukleo honi esker, ezagutzen diren egurrezko eraikuntza limiteak gainditu

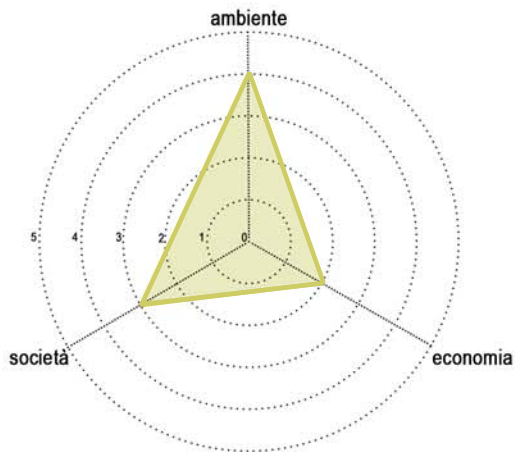


struttura telaio



nodi strutturali





SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA 08

CARAMBACHEL, MADRID
COMPLESSO PER RESIDENZE



specifiche progetto

progetto: Complesso per residenze sociali, Carabanchel, Madrid

progettista: FOA Architects

anno di prog. / realizz. 2003/2007

descrizione:

FOA ha prodotto un esperimento magnifico di case popolari in una zona di rigenerazione nella periferia sud di Madrid, progettato per produrre uno spazio aperto e sostenibile di vita per i residenti.

Il progetto è stato commissionato dal Comune di Madrid ufficio lavori pubblici: la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS), che ha voluto abitazioni nella zona depressa di Carabanchel.

Realizzare spazi abitativi che fossero più di un semplice alloggio, ma che permettessero di concepire il senso sociale ha fornito ai residenti un senso di comunità e di un nuovo inizio.

Il sito, di forma rettangolare, è orientato nord-sud e limitato ad ovest da un nuovo parco urbano e, sui 3 lati rimanenti con confina con i blocchi di abitazioni simili.

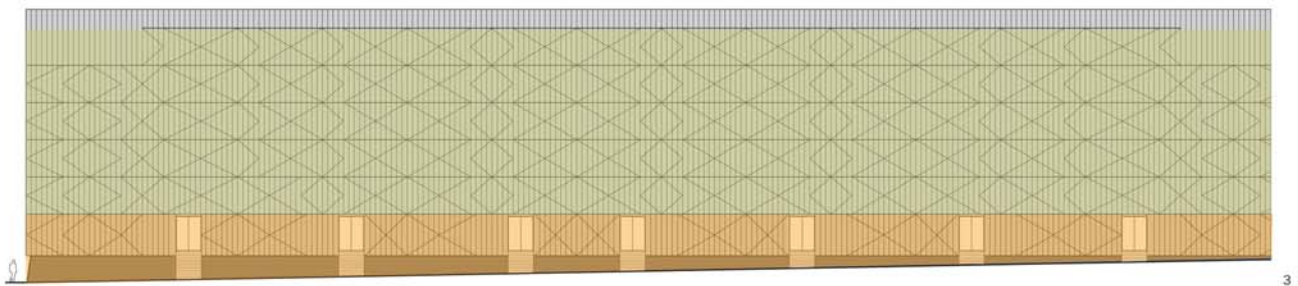
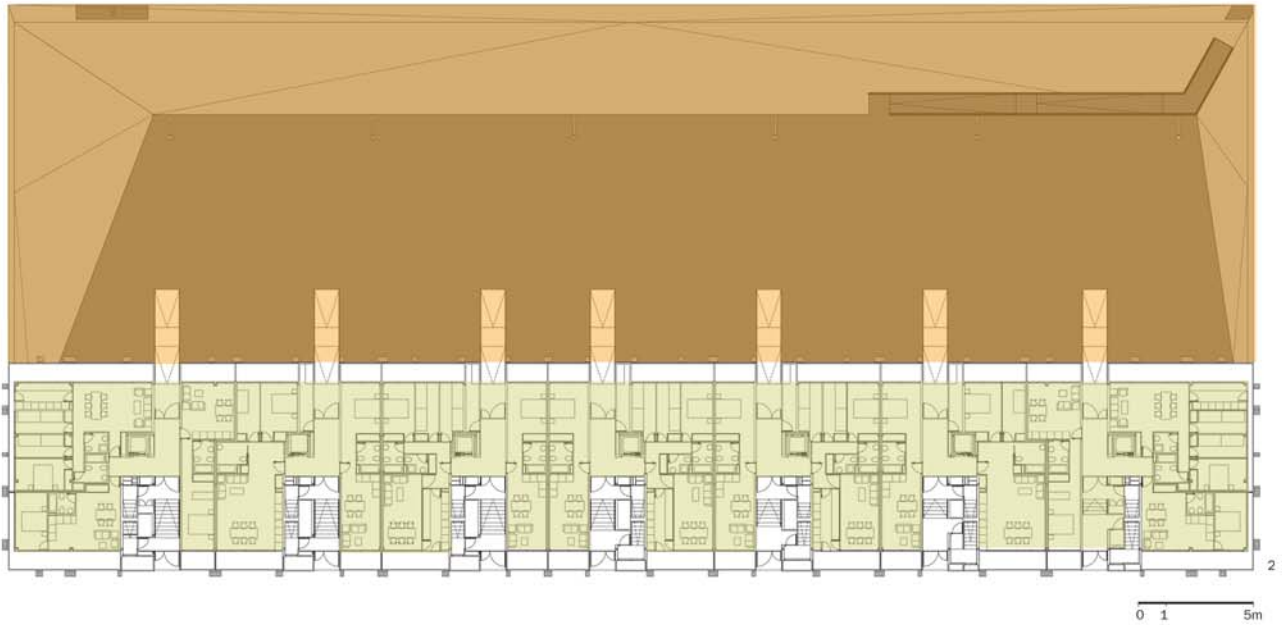
Sono state insediate 88 unità abitative di diverse dimensioni, mentre la facciata rivestita interamente con lamelle di bambù dona alla struttura un particolare carattere di unità formale.

Tutti gli alloggi hanno un doppio orientamento est-ovest (che garantisce una buona ventilazione trasversale), e si affacciano su un giardino privato sul lato orientale.





mix funzionale/sociale

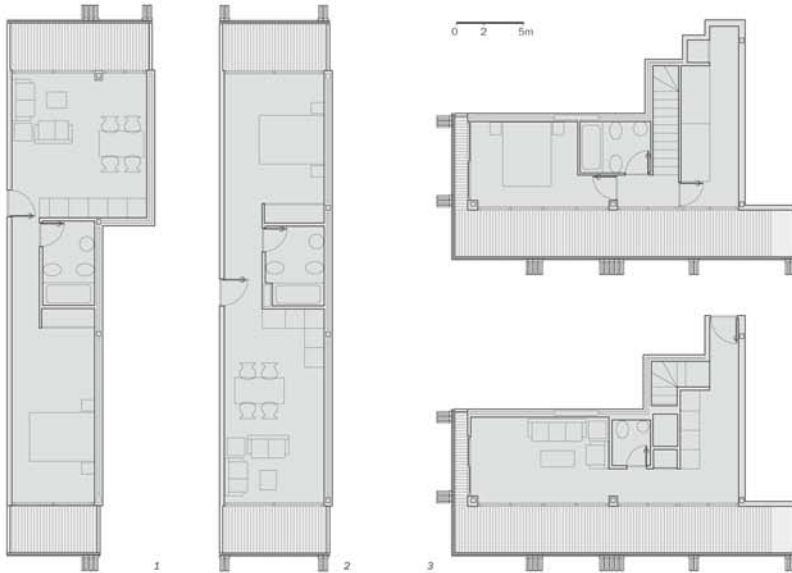


- spazi privati
- spazi pubblici attrezzati

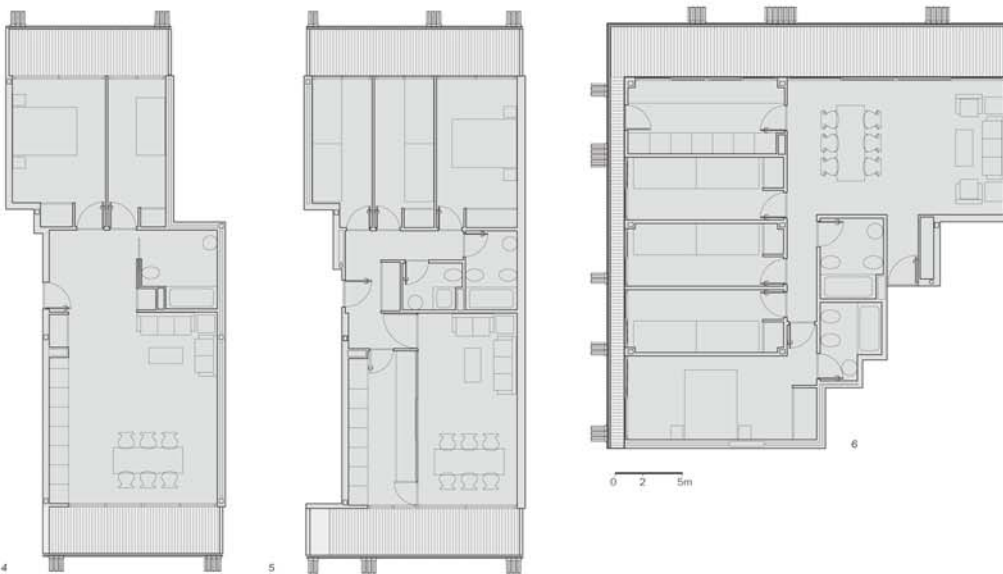
Gli 88 alloggi sono suddivisi su 6 piani. Al piano terra si trova un basamento in cemento armato, mascherato dal rivestimento di facciata, che ospita gli spazi di accesso alle unità abitative e gli spazi comuni.



flessibilità



Gli alloggi sono organizzati secondo diverse tipologie: monocalci (1-2), duplex (3), alloggi con due stanze da letto (4), numerose unità a tre stanze da letto disposte nella parte centrale dell'edificio (5) per ciascun piano ed infine alle testate dell'edificio sono collocati alloggi di quattro stanze da letto ai piani 4° e 5° (6). Questa disposizione fa sì che l'offerta abitativa sia particolarmente varia.



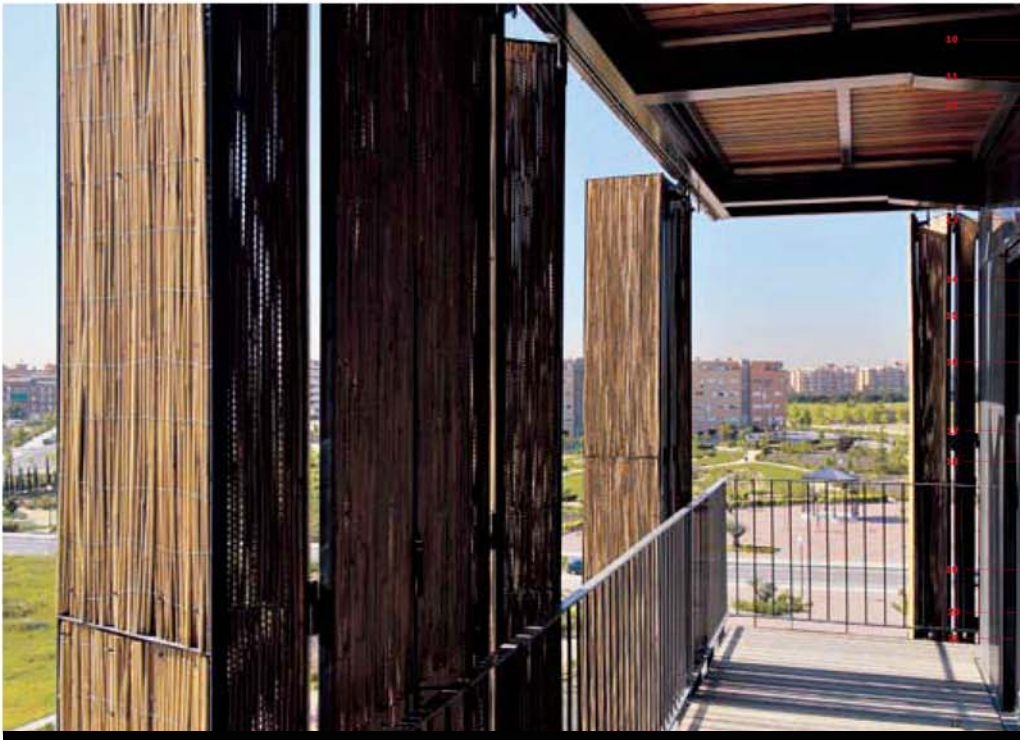
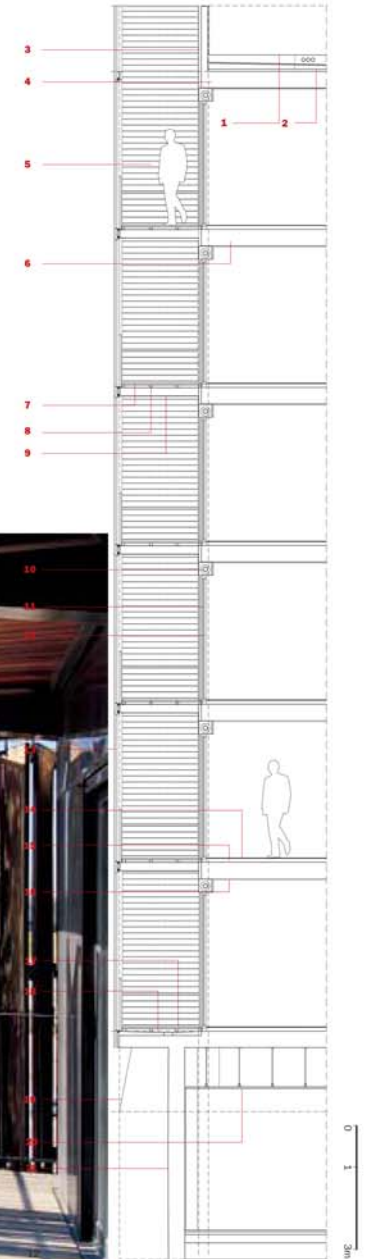


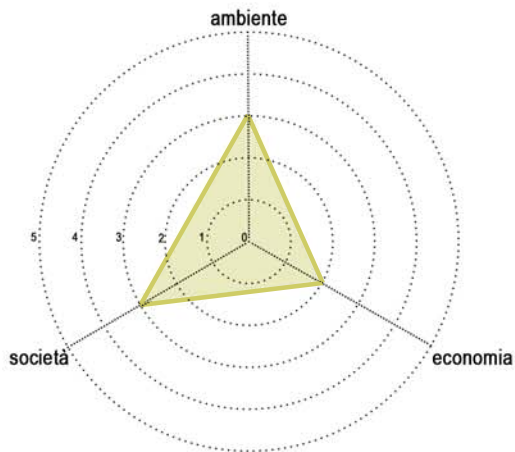
sostenibilità

L'utilizzo di pannelli solari per il riscaldamento di acqua sanitaria sul tetto, oltre a camini del vento per bagni e cucine interne.

L'impianto sul tetto non è visibile dal basso, come le facciate rivestite di bambù, i pannelli sono protesi verso l'alto su telai in acciaio che li nascondono alla vista. Il bambù del rivestimento di facciata è trattato, ignifugato, e può essere facilmente tagliato per realizzare la maglia ed essere eventualmente sostituito in fase di manutenzione.

Le lamelle, persiane realizzate su telai pieghevoli, che compongono la facciata svolgono funzioni diverse: forniscono ombra alle ampie aree veranda che fanno parte dello spazio vitale di ogni appartamento, sono un materiale sostenibile, consentono allo spazio abitativo di aprirsi completamente al mondo esterno e sono elemento di filtro per la radiazione solare.





SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA 08

CARAMBACHEL, MADRID
COMPLESSO PER RESIDENZE



specifiche progetto

progetto: Complesso per residenze sociali, Carabanchel, Madrid

progettista: Dosmasuno Arquitectos

anno di prog. / realizz.: 2003/2007

descrizione:

il progetto per 102 alloggi sociali a Carabanchel è costituito da 52 abitazioni con una sola camera da letto, 35 alloggi a camera da letto doppia e 15 abitazioni con tripla camera da letto.

Una cella comune è stata studiata per la tipologia di camera da letto singola, che diventa tipologia doppia o tripla camera da letto con l'aggiunta di integrazioni a sbalzo.

Le abitazioni quindi sono progettate a partire da un nucleo invariabile con l'aggiunta modulare di elementi a completare le esigenze del programma. I nuclei fissi, costituiti da soggiorno/cucina e una camera da letto, sono accatastati uno sull'altro nella parte sud dell'edificio e protetti verso l'esterno da una parete filtro.

Dietro a questa striscia, e come nuvole alla deriva nel vuoto, le variazioni sono introdotte con l'aggiunta di pezzi di codice che costituiscono le abitazioni di due e tre camere da letto.

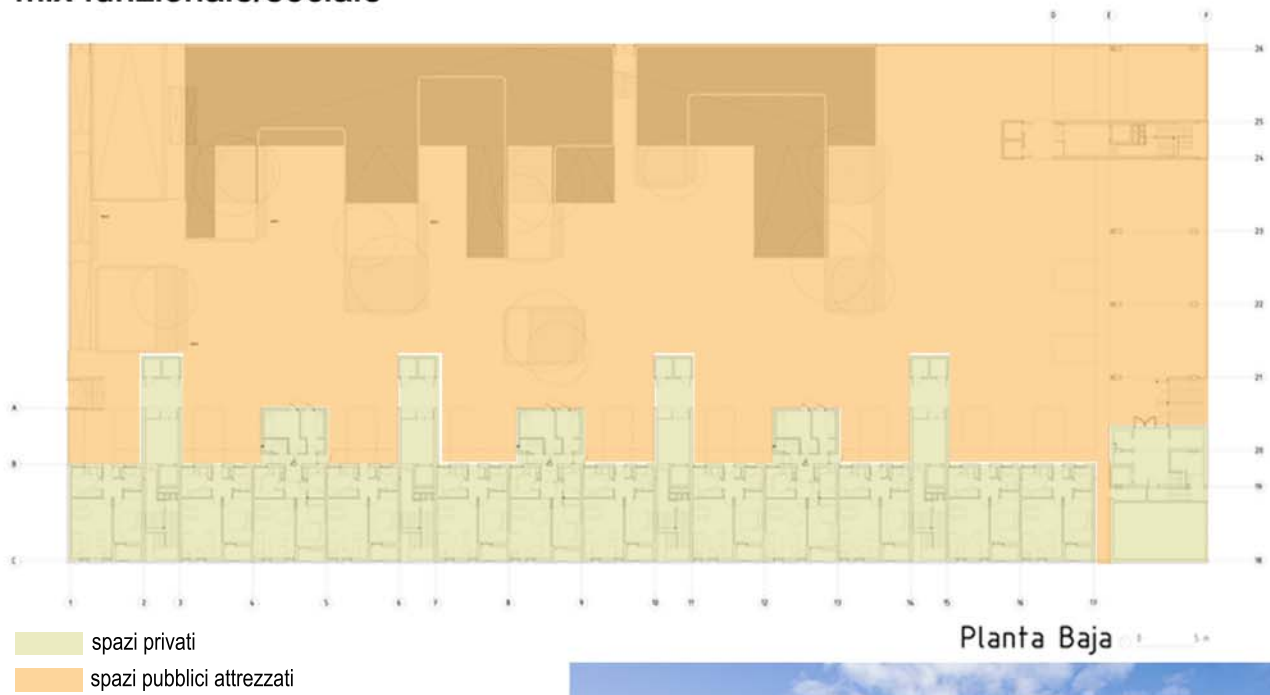
Il rigoroso ordine raggiunto dal nucleo lineare è matematicamente offuscato in un volume in movimento nella parte retrostante.

Così, le abitazioni diventano "macchine per abitare", sono progettate in quanto tali, diminuendo le superfici di raccordo e le aree di transizione tra le stanze.





mix funzionale/sociale



La struttura è stata studiata a partire dal tema dell'alloggio minimo nell'edilizia sociale senza rinunciare alla ricerca tecnologica e all'innovazione del processo di realizzazione di abitazioni pubbliche.

Non sono presenti funzioni diverse dalla residenza in questo progetto che prevede come spazi attrezzati pubblici i patii destinati a verde nella parte interna dell'area di progetto.





flessibilità



Il sistema costruttivo scelto limita la configurazione dell'alloggio, determinata dalla scatola costruttiva, e le possibilità di variazione nel tempo: tutti i muri hanno funzione strutturale.

Gli alloggi sono comunque destinati al solo affitto e quindi ogni trasformazione è, in ogni caso, vietata.

Come mostrato dalle piante, la cellula base comprende soggiorno e camera da letto posti a sud, il blocco servizi, posto a nord, funge da filtro climatico.

Alcuni alloggi sono stati aumentati di superficie aggiungendo, al di là dei ballatoi, altre stanze da letto attraverso l'utilizzo di strutture appese alla facciata. Questo ha permesso di ampliare la gamma delle tipologie insediative che hanno una superficie variabile dai 42 ai 66 mq.



sostenibilità

"cadena de montaje"
 edificio visto de estructura a medida

La realizzazione di questa struttura è stata studiata per diventare una vera e propria catena di produzione industriale. In fase di cantiere, la struttura del corpo principale è stata realizzata in cemento armato, utilizzando uno stampo unico di alluminio ad alta precisione.

I moduli in acciaio che costituiscono gli elementi aggiuntivi sono stati pre-assemblati e agganciati all'edificio in cantiere in fasi successive.

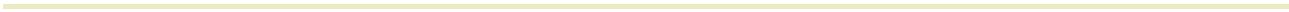
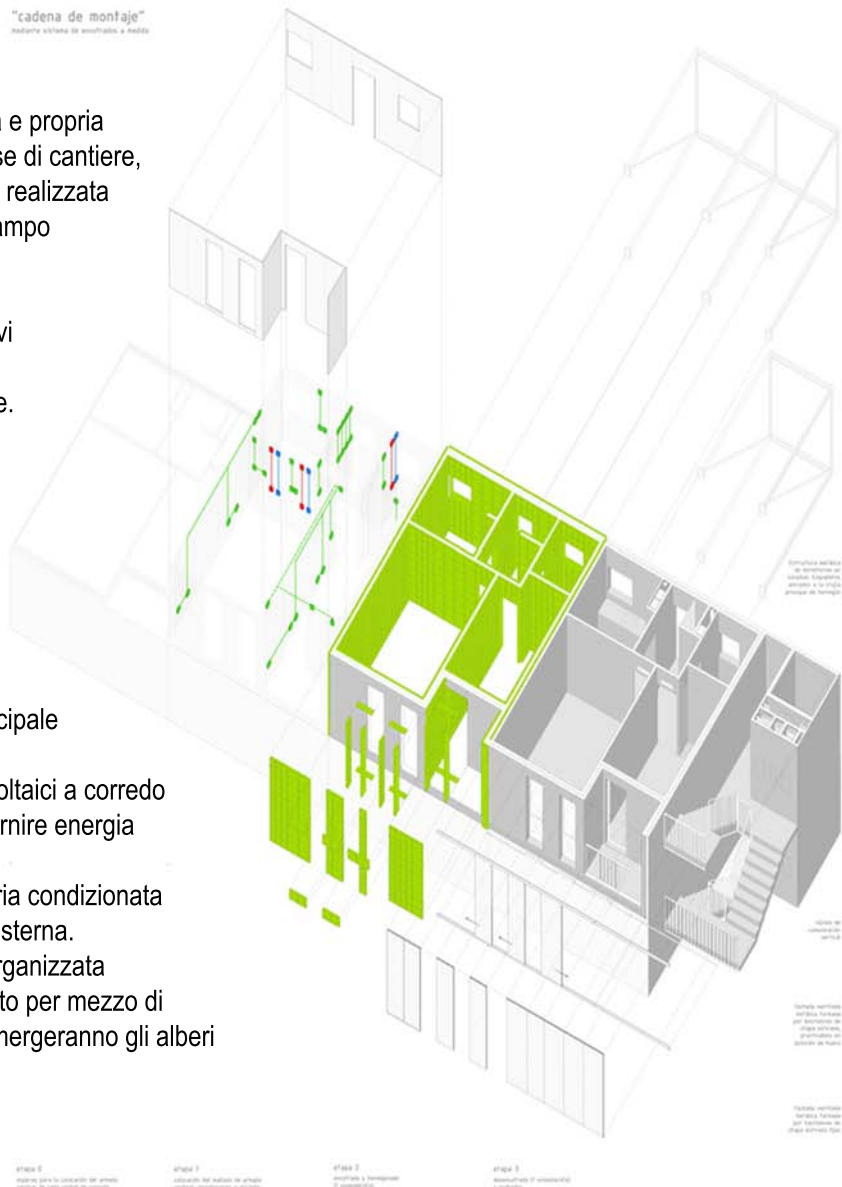
Questo sistema industrializzato facilita il processo costruttivo, evitando rifiuti e accelerando i tempi di realizzazione.

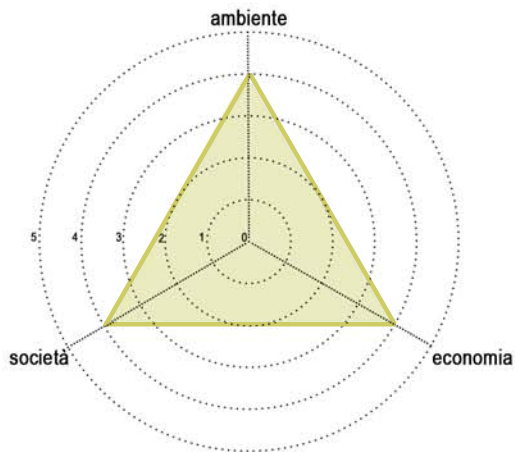
I servizi sono centralizzati e distribuiti a ciascuna abitazione attraverso la struttura delle "terrazze di accesso", evitando così ogni possibile interferenza con il corpo principale in calcestruzzo.

Sono stati infine inseriti elementi fotovoltaici a corredo del sistema di copertura, in grado di fornire energia all'edificio.

Sono stati pre-installati di sistemi di aria condizionata in ogni abitazione, nascosti alla vista esterna.

La centrale di gestione dei servizi è organizzata al piano seminterrato, aperto verso l'alto per mezzo di bucaure enormi, attraverso le quali emergeranno gli alberi delle aree verdi.





SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA 10

EDEN BIO, PARIGI ABITAZIONI SOCIALI A PARIGI



specifiche progetto

progetto: Abitazioni sociali a Parigi

progettista: Eduard Francois

anno di prog./realizz: 2002/2008

descrizione:

L'intervento di abitazioni sociali a Planchat Vignoles, commissionato da Paris Habitat (abitazioni con il titolo Habitat Environment RT2000 15%), diventa, nel progetto di Francois, un quartiere residenziale innovativo nella città di Parigi per 98 alloggi sociali, 11 atelier per artisti, piccoli ristoranti e 52 posti auto. Questo progetto re-inventa il rapporto dell'abitazione con la città, con la storia e con la tradizione. Il risultato è un tessuto urbano non convenzionale che prende spunto dalla posizione del lotto all'interno di un isolato residenziale di un quartiere popolare, lontano dai grandi boulevard parigini e caratterizzato da edifici bassi e volumi frammentati. Sul fronte urbano l'architetto organizza edifici di altezze diverse e spazi interstiziali attraverso i quali è possibile osservare il denso abitato all'interno.

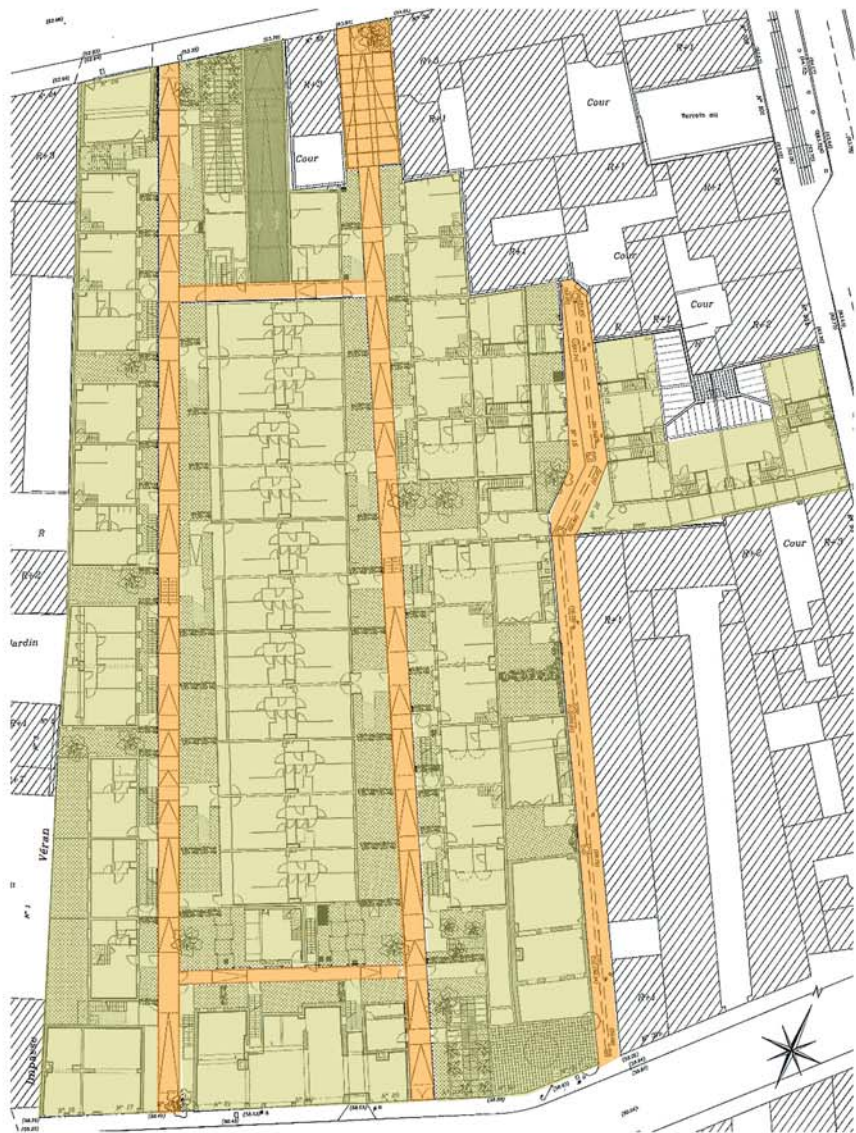




mix funzionale/sociale

Quasi come un'esperimento per una collettività felice, il complesso introduce un nuovo ordine impostato sulla piccola dimensione e sull'atmosfera del labirinto di strade, vasi al balcone, legno lasciato al naturale e una splendida vegetazione senza tuttavia rinunciare alla dimensione urbana.

Grande attenzione è data alla dimensione individuale e identitaria della residenza. Le case indipendenti hanno infatti altezze e rivestimenti diversi, oltre che ingressi indipendenti al piano primo, collegati ai percorsi pedonali da una scala in legno. All'interno del comparto trovano spazio 98 alloggi, 11 atelier per artisti, piccoli ristoranti e 52 posti auto.



- spazi privati
- percorsi pubblici



flessibilità

Su una maglia di percorsi pedonali, larghi solo un paio di metri, derivata dalla precedente organizzazione in orti, si dispongono le abitazioni indipendenti, a due e tre piani, che fronteggiano un edificio per appartamenti in linea, posto nella parte più interna del lotto.

Nell'organizzazione spaziale delle piante degli alloggi l'architetto ha accorpato i servizi in un blocco unico in modo da liberare lo spazio rimanente.





sostenibilità

L'accentuazione biologica del progetto pervade tutte le scelte progettuali derivate dalla lettura del contesto, della tradizione e dal confronto con la cittadinanza locale ricercato dal progettista durante le consultazioni pubbliche con le associazioni dei residenti.

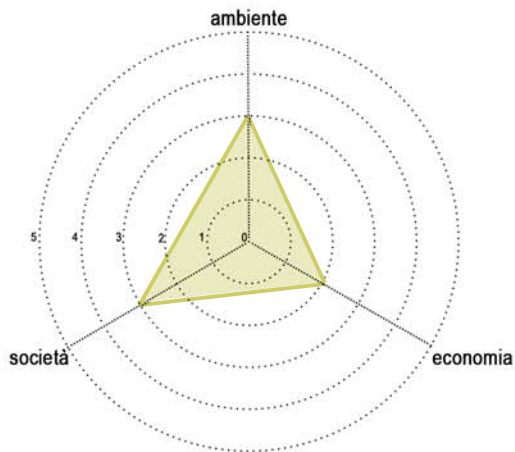
La parete vegetale ricopre l'edificio per abitazioni e dona una forte identità all'insieme. E' realizzata con una struttura di pali posti ogni due metri su cui si arrampica la vegetazione piantata direttamente al suolo, in terreno biologico.

Le piante sono state scelte in base alla loro capacità di sopravvivere ed adattarsi all'habitat locale evitando l'utilizzo di fertilizzanti e pesticidi.

L'architetto ha potuto utilizzare la vegetazione bio-certificata, più cara, assicurando che nel tempo di tre o cinque anni le piante saranno più resistenti e spettacolari delle altre. Il progettista si augura infatti che i giardini diventino orti fruttiferi, da cui nasca, magari, anche un vino locale.

Le scelte eco-compatibili fatte hanno portato alla realizzazione di un quartiere innovativo che rispetta i parametri dettati dalla normativa RT2000.





SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA II

ECDM, PARIGI *ABITAZIONI SOCIALI A PARIGI*



specifiche progetto

progetto: Abitazioni sociali a Parigi

progettista: ECDM

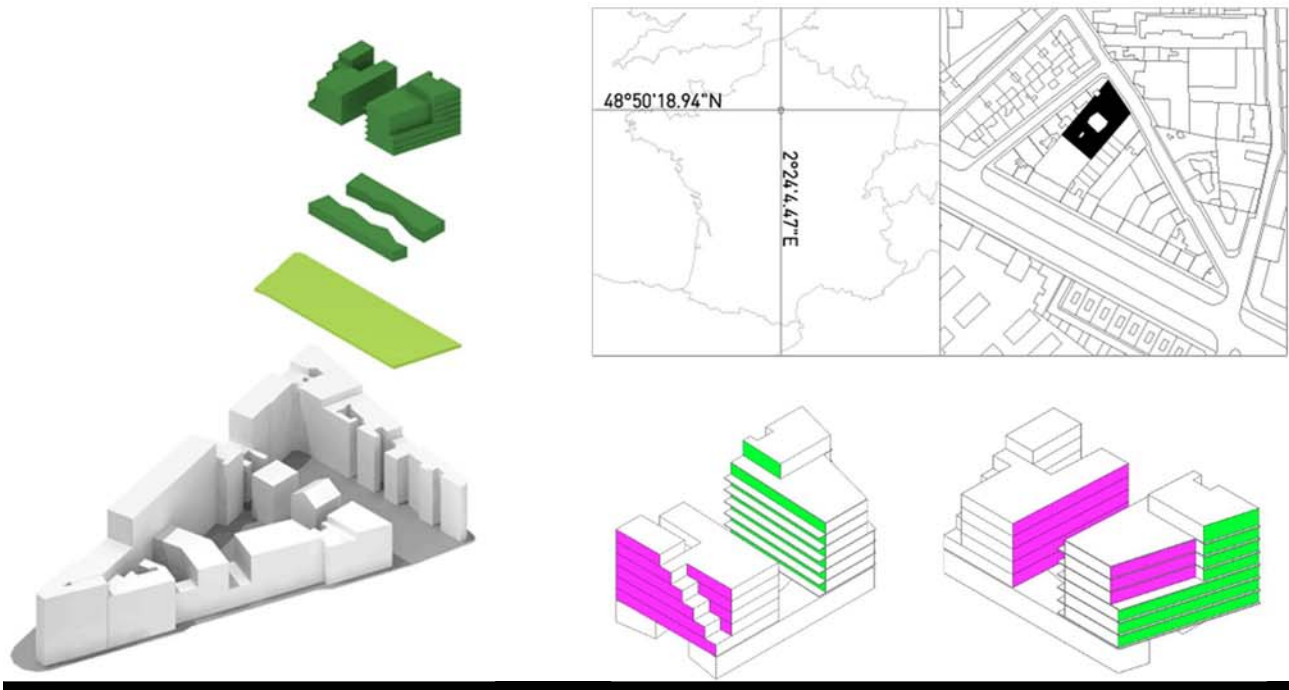
anno di prog. / realizz.: 2002/2008

descrizione:

L'intervento si trova all'incrocio tra la rue Gussec e la rue Picpus.

Inserito in un contesto architettonico consolidato, il progetto ha previsto la realizzazione di 63 alloggi sociali suddivisi in due edifici collegati da un parco interno caratterizzato da un movimento ondulatorio del terreno che supera il dislivello di 1,5 m rispetto al fronte strada.

I due edifici, alti rispettivamente 7 e 6 piani di altezza, sono allineati in parallelo sul limite anteriore e posteriore del lotto e permettono di organizzare gli alloggi con un orientamento nord/sud.





mix funzionale/sociale

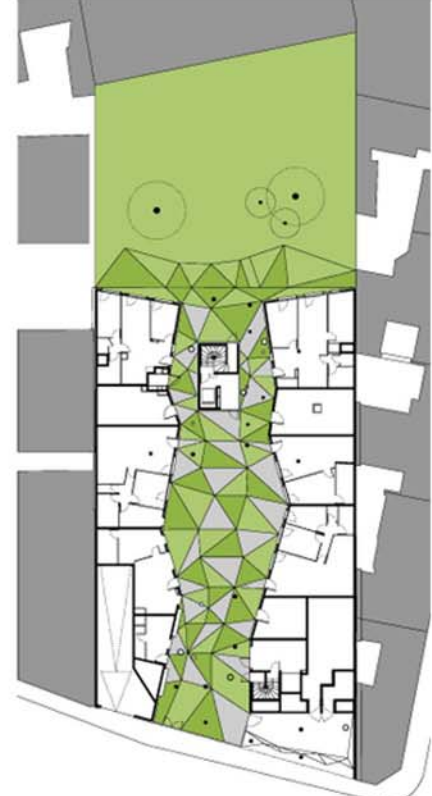
La struttura si eleva al di sopra di due piani di parcheggio destinato solamente in parte ai residenti.

Il piano terra, grazie al sapiente uso di pendenze articolate, si presenta come un caleidoscopio minerale, che dissolve i requisiti di accesso per disabili sullo sfondo di un giardino ricavato nella parte interna del lotto.

L'unica funzione insediativa presente all'interno del progetto è la residenza sociale anche se destinata a diverse categorie di persone.



sezione trasversale



piano terra



prospetto fronte strada



prospetto interno



flessibilità

Gli alloggi sono organizzati con ripartizioni provvisorie che permettono la riconfigurazione planimetrica delle unità anche in fasi successive.

I servizi invece sono accorpati in blocchi in modo da minimizzare l'ingombro delle colonne di scarico a terra.



piano terra



piano tipo

- ingressi
- vani tecnici/servizi
- terrazze





sostenibilità

La sostenibilità in questo progetto è data dai criteri stabiliti in fase di progetto di seguito riportati:

Fase 1: Impostazione del progetto sostenibile

La sostenibilità è intesa in questo progetto come 'sovrapposizione' a due condizioni di vincolo, costituite dalle regole, morfologia e tipologie obbligate dal 'progetto norma' e dai vincoli di prezzo dettati dall'Amministrazione; \boxtimes alle opportunità connesse all'offerta tecnologica dell'ASM e alla selezione 'di qualità' dei fattori da immettere nel progetto operata da progettisti e imprese. In questa chiave la sostenibilità non è intesa semplicemente come fattore aggiuntivo rispetto allo standard implicito del 'progetto norma', ma ne costituisce l'occasione per realizzare un rilevante salto di qualità al fine di perseguire l'obiettivo strategico definito dal "Fattore 4".

Più dettagliatamente il progetto si ripromette di abbassare il consumo energetico nell'area di progetto dai 170 KW/mq di un edificio tradizionale a 70 KW/mq.

Azioni tendenti all'abbassamento del consumo di risorse irriproducibili:

*acqua: separazione degli scarichi e raccolta acque grigie o piovane
energia: teleriscaldamento, raffrescamento, impianti fotovoltaici
rifiuti: sistema integrato per la raccolta dei rifiuti*

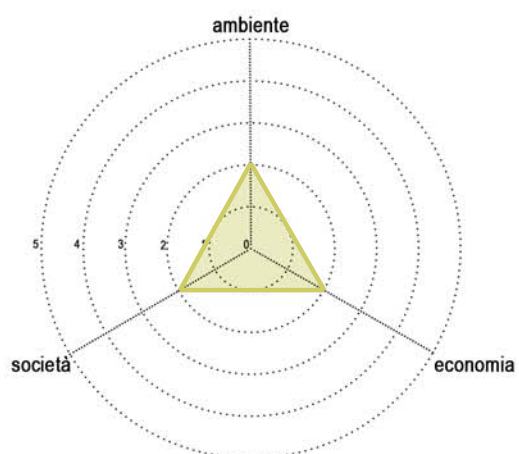
Abbassamento dell'inquinamento indoor: piastre di cottura elettriche ad induzione servizi alle persone e all'economia: telegestione, controllo consumi, teleassistenza, internet veloce.

Coerenza fra progetto e piano e interpretazione biotica degli spazi

*edifici: superficie biotica orizzontale e verticale
sicurezza e qualità ambientale delle aree di circolazione*

Opportunità dei progetti di edificio e qualità della progettazione: (risparmio di risorse irriproducibili)

*interpretazione dei volumi: rapporto tra i volumi, l'aria e l'esposizione
interpretazione dell'involucro: minimizzazione dei costi energetici attraverso l'abbattimento delle dispersioni
aria: qualità indoor: ventilazione incrociata, scelta di materiali non tossici, tecnologie ASM
acqua: apparati di alloggio per il risparmio dei consumi
energia: tecnologia ASM, pannelli solari, riscaldamento a pavimento, impianti di edificio: illuminazione vani, ascensori soft start,
materiali: - eliminazione dei materiali tossici attraverso la sostituzione con materiali naturali - abbassamento del consumo di energia con l'eliminazione di materiali a breve ciclo di vita.*



SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA 12

ANCONA FICTION, ANCONA RESIDENZE POPOLARI





specifiche progetto

progetto: residenze popolari, Ancona Fiction, Ancona

progettista: Cherubino Gambardella

anno di prog. / realizz.: 1999/2000 / 2006/2008

descrizione:

L'edificio lineare, che comprende 12 alloggi di metratura variabile tra 65 e 95 mq, sorge su un'area periferica della città di Ancona, in pendenza verso una piccola valle, da cui in lontananza è possibile vedere il mare.

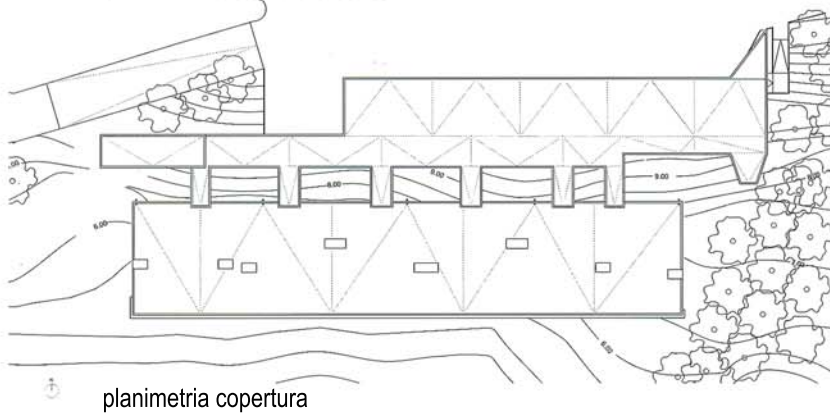
La struttura nasce dalla trasformazione dell'originale progetto vincitore del concorso European V del 1998 ideato dall'Arch. Gambardella per un intervento residenziale in un'area comunale, concessa in fase successiva ad un imprenditore privato. Un nuovo accordo però ha permesso la realizzazione dell'opera su un'area comunale ceduta al locale istituto per le case popolari (E.R.A.P), che ne ha finanziato la realizzazione.

Lo schema progettuale originario che organizzava, attorno ad un'enclave vegetale, case, uffici e spazi commerciali, è stato completamente rivisto e trasformato in un intervento per abitazioni sociali destinate in particolare ad extracomunitari e portatori di handicap.





mix funzionale/sociale

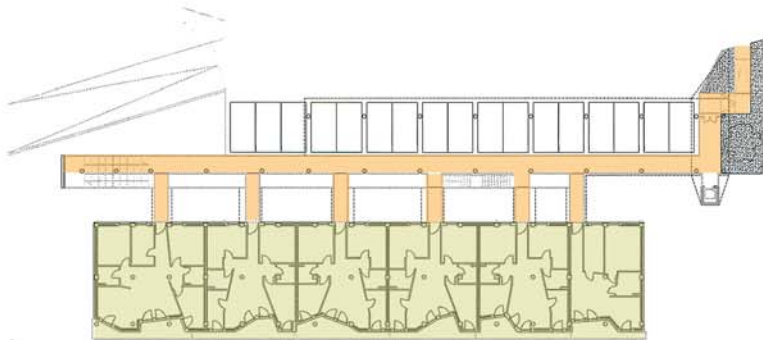


planimetria copertura

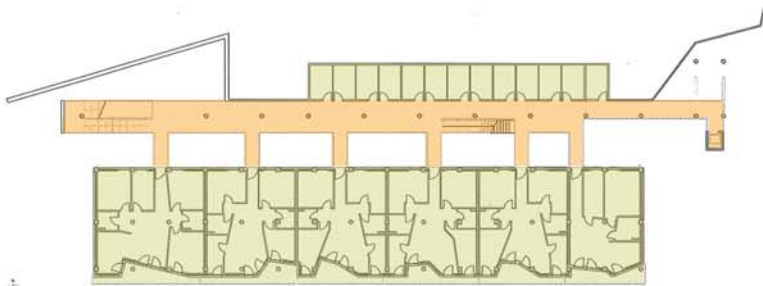
“...La lunga pensilina sul fronte stradale copre i posti auto dedicati agli abitanti e configura una strada pedonale con spazi aperti e coperti a carattere collettivo, un insieme di terrazze da cui scorgere parti del paesaggio.

Le due architetture indipendenti, il pieno e il vuoto, si uniscono attraverso un leggero sistema di ponti e pensiline metalliche che conducono alle singole case distinguendo l'ambiente domestico da quello della socialità condominiale.



Il progetto di questo spazio verso monte è volutamente lineare in opposizione al movimento del fronte a valle.”



planimetria livello 0,00

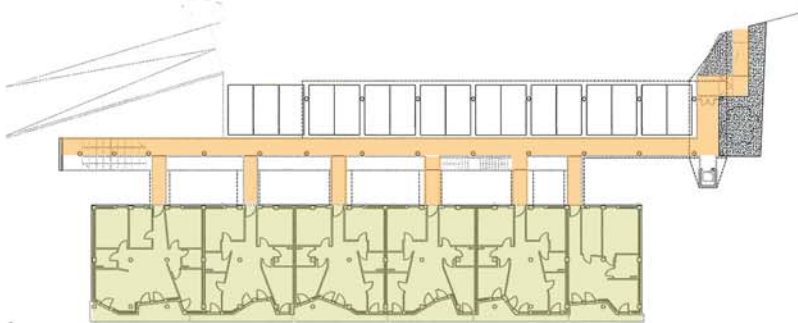


planimetria livello -3,00

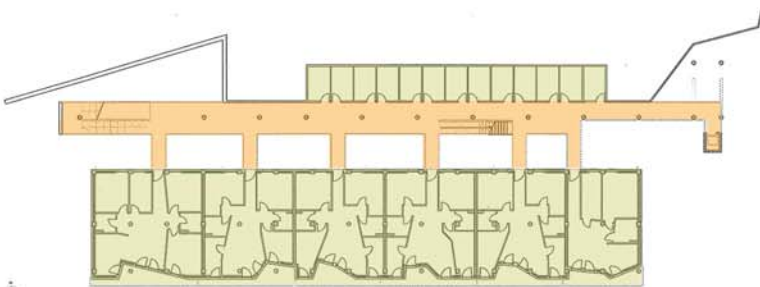
-  spazi privati
-  spazi dedicati alla socialità



mix funzionale/sociale



planimetria livello 0,00



planimetria livello -3,00

L'utilizzo dei pilotis, su cui poggia il volume abitativo, serve per superare il dislivello del terreno, definire il rapporto con il suolo, evidenziare la volumetria del costruito e dare risalto ai giochi di chiaroscuro che si creano sul prospetto.

L'organizzazione interna degli alloggi risente dell'andamento articolato del fronte e della posizione dei blocchi edificati sul lotto: le stanze e gli ingressi, posizionati verso il monte, seguono un schema regolare, mentre le zone giorno, aperte verso la valle e il panorama più lontano, hanno un'impostazione più libera riprendendo le pieghe del muro che articola la facciata.

- spazi privati
- spazi dedicati alla socialità





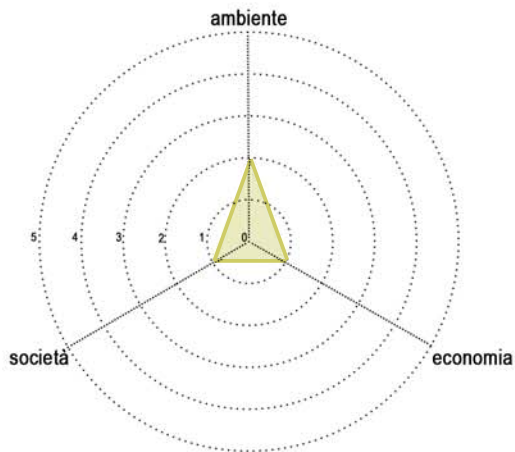
sostenibilità

“...La lunga pensilina sul fronte stradale copre i posti auto dedicati agli abitanti e configura una strada pedonale con spazi aperti e coperti a carattere collettivo, un insieme di terrazze da cui scorgere parti del paesaggio.

Le due architetture indipendenti, il pieno e il vuoto, si uniscono attraverso un leggero sistema di ponti e pensiline metalliche che conducono alle singole case distinguendo l'ambiente domestico da quello della socialità condominiale. Il progetto di questo spazio verso monte è volutamente lineare in opposizione al movimento del fronte a valle.”

L'intera struttura è stata realizzata con un budget contenuto (circa 60.000 euro per alloggio, compreso posto auto, terrazze e aree verdi collettive) ed elementi architettonici semplici, pensati per garantire una corretta e rapida realizzazione.





SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA 13

VENTOSO DI SCANDIANO, REGGIO EMILIA

CASE A SCHIERA



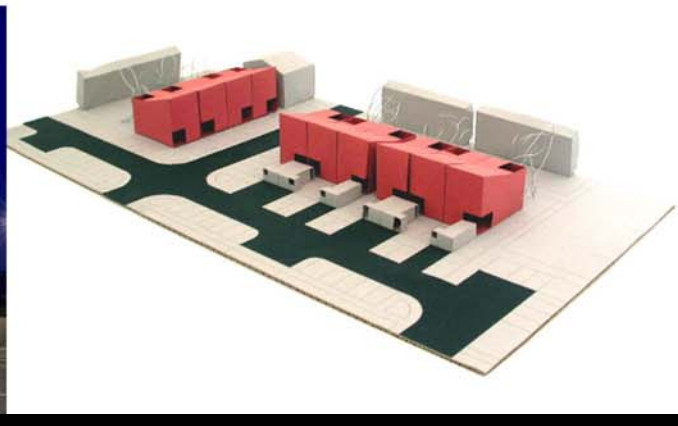
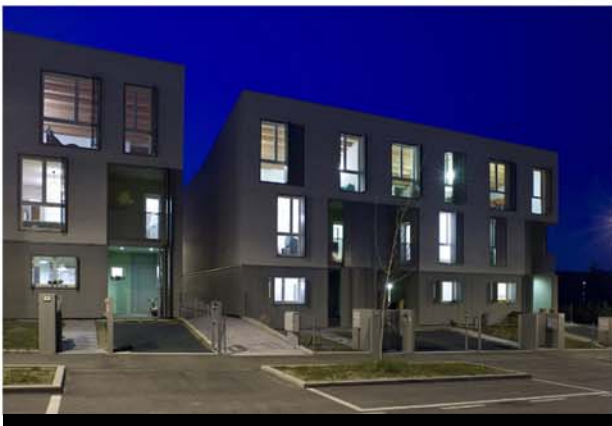
_descrizione:

Si tratta di un piccolo intervento residenziale su una superficie di 1.800 mq, all'interno del comparto PEEP di Ventoso di Scandiano, realizzato da tre architetti dello studio Ludens, che rivisita la tipologia delle case a schiera e conferma l'efficacia di questa modalità per realizzare abitazioni sociali sempre più diffusa in Italia.

Le dieci case a schiera sono state commissionate direttamente dalla cooperativa di abitazione "casa Dolce casa", composta da dieci giovani famiglie, che hanno chiesto al comune un'area destinata ad abitazioni sociali per poter costruire la prima casa.

L'area concessa è parte di un piano urbanistico degli anni Ottanta che ne ha determinato il sedime, la dimensione delle unità abitative e l'organizzazione in tre blocchi (3+3+4).

La volontà di garantire ad ogni abitazione la libera visuale della campagna e dei tre colli è stato il primo elemento che ha condizionato il progetto, successivamente sono stati introdotti ulteriori elementi architettonici legati al contesto.





mix funzionale/sociale

L'unica destinazione presente all'interno del progetto è la residenza sociale, non sono previste funzioni diverse come ad esempio attività commerciali o servizi di quartiere.

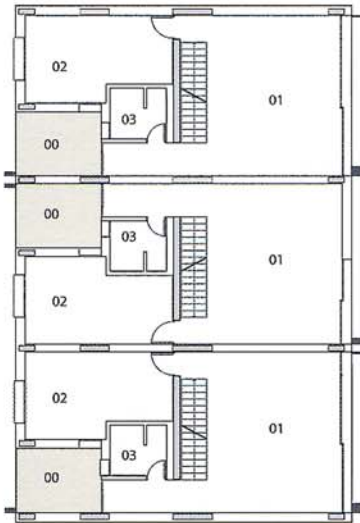
In effetti il progetto è stato promosso da dieci giovani famiglie il cui unico interesse era realizzare la loro prima casa e quindi non prevedeva un disegno di città più ampio e completo.

Le dieci famiglie, che compongono l'associazione "casa Dolce casa" formano già una sorta di comunità autonoma, l'aspetto innovativo di questo intervento è dato dal fatto che l'associazione stessa si è resa promotrice dell'opera, reperendo l'area in concessione direttamente dal comune ed interloquendo direttamente con i progettisti.

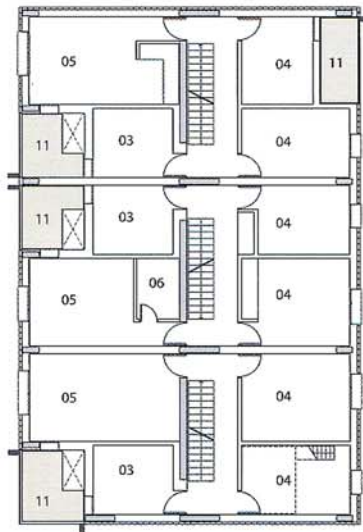




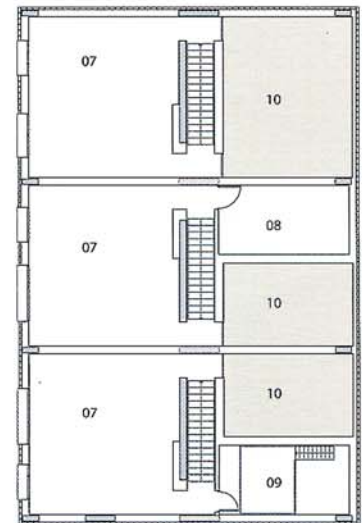
flessibilità



piano terra



piano primo



piano secondo

- | | | |
|-------------------|------------------------|-------------|
| 00_portico | 05_camera matrimoniale | 10_terrazzo |
| 01_soggiorno | 06_guardaroba | 11_loggia |
| 02_cucina | 07_studio | |
| 03_bagno | 08_ripostiglio | |
| 04_camera singola | 09_soppalco | |



La volontà di accogliere, in ogni abitazione, le esigenze individuali delle famiglie costituisce il secondo carattere fondativo del progetto: la flessibilità compositiva per adattare l'impianto distributivo dell'alloggio alle diverse necessità.

Tre sono gli aspetti considerati in fase di progettazione per la personalizzazione delle abitazioni: la posizione dei posti auto, l'impianto distributivo e la dimensione delle aperture per ogni stanza.

Per ogni livello di personalizzazione gli architetti hanno definito un abaco di scelte alternative così che agli inquilini non rimaneva che la scelta dei dettagli per caratterizzare il proprio alloggio.

Le variazioni accolte in un sistema unitario, garantito da alcuni elementi fissi, quali scale ed ingressi, dai materiali e soprattutto dalla configurazione volumetrica.





sostenibilità

La sostenibilità in questo progetto è definita dall'aspetto innovativo del soggetto promotore dell'iniziativa. Si tratta quindi di una sostenibilità progettuale/sociale/comunitaria, che ha permesso, attraverso la collaborazione di diversi soggetti, tra cui uno pubblico (comune) di realizzare questo intervento.

Fase 1: Impostazione del progetto sostenibile

La sostenibilità è intesa in questo progetto come 'sovrapposizione' a due condizioni di vincolo, costituite dalle regole, morfologia e tipologie obbligate dal 'progetto norma' e dai vincoli di prezzo dettati dall'Amministrazione;

☒ alle opportunità connesse all'offerta tecnologica dell'ASM e alla selezione 'di qualità' dei fattori da immettere nel progetto operata da progettisti e imprese. In questa chiave la sostenibilità non è intesa semplicemente come fattore aggiuntivo rispetto allo standard implicito del 'progetto norma', ma ne costituisce l'occasione per realizzare un rilevante salto di qualità al fine di perseguire l'obiettivo strategico definito dal "Fattore 4".

Più dettagliatamente il progetto si ripromette di abbassare il consumo energetico nell'area di progetto dai 170 KW/mq di un edificio tradizionale a 70 KW/mq.

Azioni tendenti all'abbassamento del consumo di risorse irriproducibili:

acqua: separazione degli scarichi e raccolta acque grigie o piovane

energia: teleriscaldamento, raffrescamento, impianti fotovoltaici

rifiuti: sistema integrato per la raccolta dei rifiuti

Abbassamento dell'inquinamento indoor: piastre di cottura elettriche ad induzione servizi alle persone e all'economia: telegestione, controllo consumi, teleassistenza, internet veloce.

Coerenza fra progetto e piano e interpretazione biotica degli spazi

edifici: superficie biotica orizzontale e verticale

sicurezza e qualità ambientale delle aree di circolazione

Opportunità dei progetti di edificio e qualità della progettazione: (risparmio di risorse irriproducibili)

interpretazione dei volumi: rapporto tra i volumi, l'aria e l'esposizione

interpretazione dell'involucro: minimizzazione dei costi energetici attraverso l'abbattimento delle dispersioni

aria: qualità indoor: ventilazione incrociata, scelta di materiali non tossici, tecnologie ASM

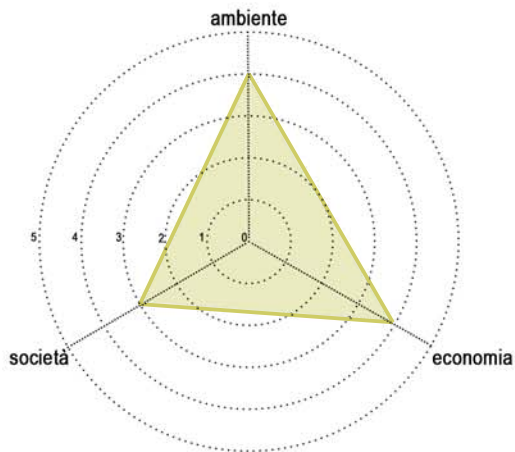
acqua: apparati di alloggio per il risparmio dei consumi

energia: tecnologia ASM, pannelli solari, riscaldamento a pavimento, impianti di

edificio: illuminazione vani, ascensori soft start,

materiali: - eliminazione dei materiali tossici attraverso la sostituzione con materiali

naturali - abbassamento del consumo di energia con l'eliminazione di materiali a breve ciclo di vita.



SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA 14

SANPOLINO, BRESCIA NUOVO QUARTIERE RESIDENZIALE



specifiche progetto

progetto: Quartiere residenziale Sanpolino, Brescia

progettista: Mauro Galantino

anno di prog. / realizz.: 2002/2008



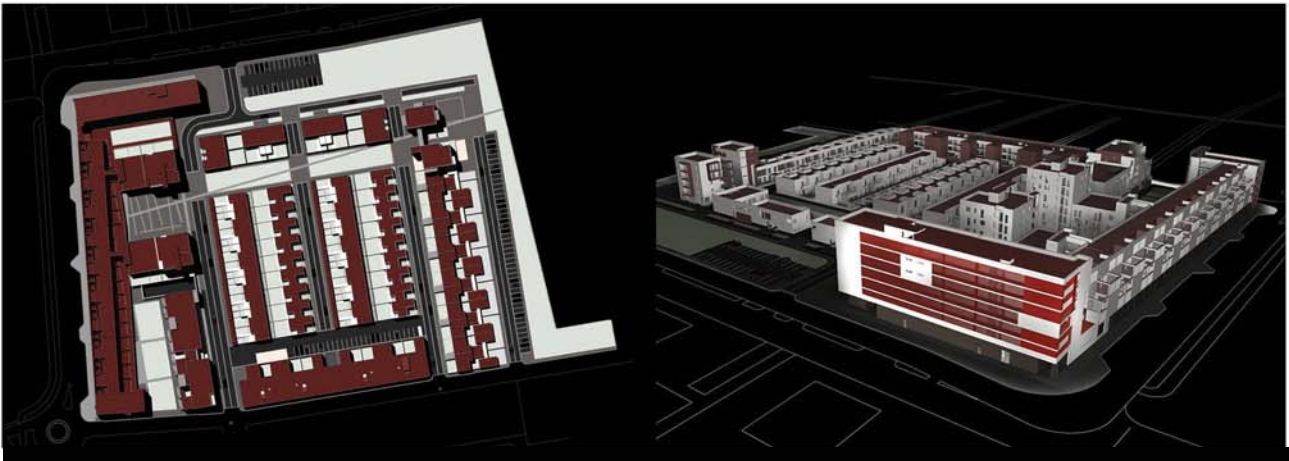
descrizione:

Il progetto per il quartiere Sanpolino è l'esito di un concorso di progettazione del 2002, per il completamento del San Polo di Benevolo, in un'area a ridosso della metropolitana sopraelevata e aperta verso il paesaggio montuoso oltre la città. L'impianto è organizzato in cinque blocchi, affidati ad altrettanti gruppi di progettisti con il coordinamento generale dell'Arch. Mauro Galantino.

Tema del margine, complessità tipologica, relazione dinamica tra i volumi, sono i principi che guidano e scandiscono l'articolazione dell'insediamento.

Il risultato è un quartiere declinato, ai quattro margini del quadrilatero, secondo il tipo di rapporto che si è voluto instaurare con l'intorno e, nell'area centrale, dalle strade di distribuzione delle schiere.

Le tipologie ordinarie sono qui mescolate per ottenere una nuova tipologia complessa sia dal punto di vista volumetrico che funzionale

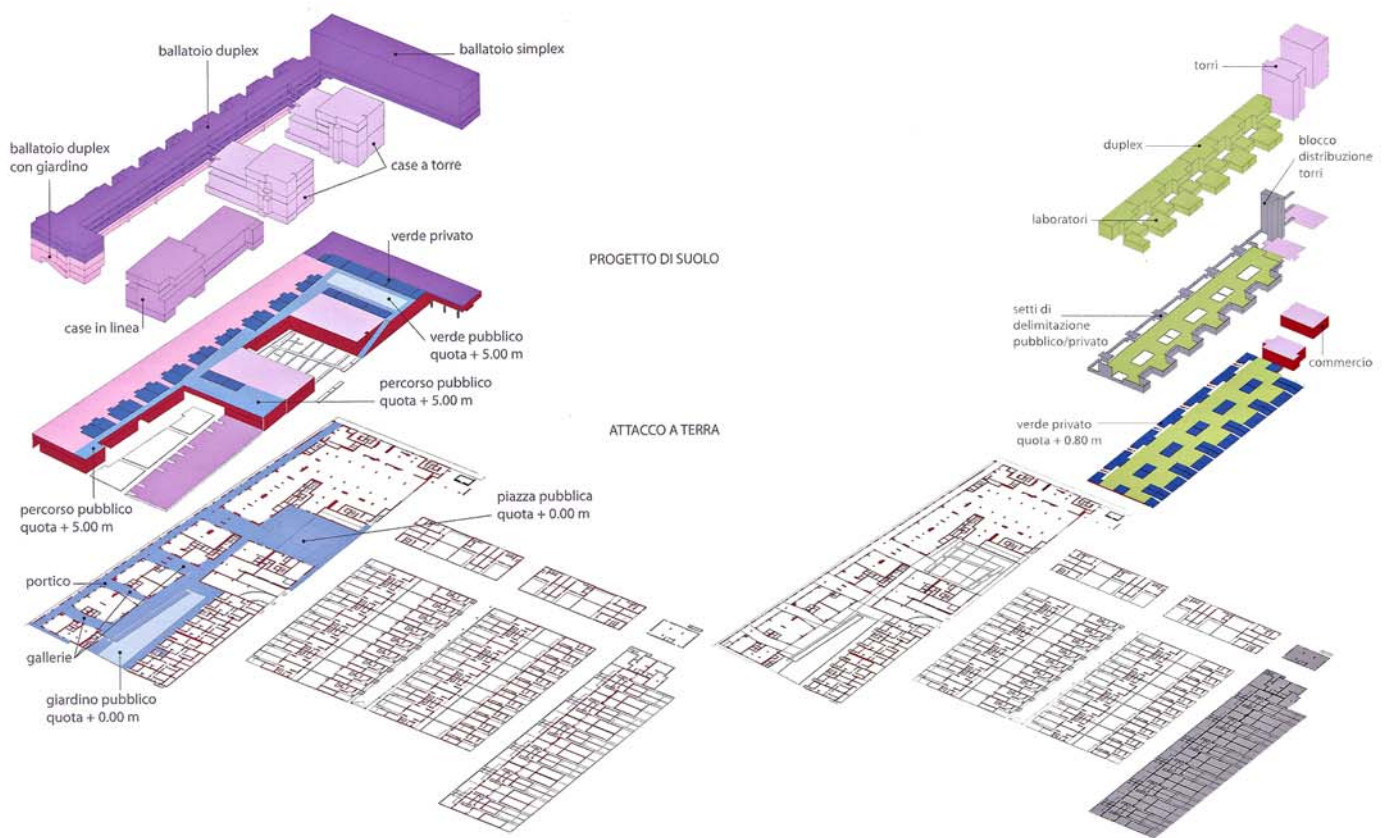




mix funzionale/sociale

La stratificazione del sistema urbano adottato ricorda quello dei centri urbani delle città italiane. In questo caso però la stratificazione non è dettata dalla sovrapposizione di tessuti di periodi diversi, ma dall'accorpamento di elementi semplici in elementi più grandi e complessi per ottenere una scala volumetrica più adatta al confronto con lo spazio pubblico. Questo è infatti l'elemento che unifica i diversi blocchi edificati, in una struttura di strade a traffico limitato, con percorsi, piazze e giardini pubblici.

Al margine del quartiere verso la sopraelevata ed il centro cittadino, abitazioni, commercio e spazio pubblico generano ambienti e volumi diversi, unificati, al piano terra, dal progetto di suolo. Il portico diviene, con le gallerie commerciali trasversali all'edificato, parte di un più ampio sistema pedonale che termina, al piano terra, in un giardino e nella piazza pubblica e prosegue, ai piani superiori, in percorsi e piazze più piccole.





flessibilità

La diversificazione tipologica presente in questo progetto è notevole e permette di alloggiare una vasta gamma di utenze diverse per categoria.

Sugli spazi pubblici si innestano le torri che distribuiscono le case a ballatoio, le case a schiera e le case a patio poste sul tetto del piano commerciale ed articolate in simplex e duplex con giardino privato.

Il margine opposto al centro cittadino è caratterizzato da un sistema ibrido di case a schiera a patio, laboratori e due torri con commercio al piano terra.

Coppie di bifamiliari unite in forma di villa urbana rappresentano l'innovazione tipologica dell'insediamento e segnano il margine nord est.





sostenibilità

La sostenibilità in questo progetto è data dai criteri stabiliti in fase di progetto di seguito riportati:

Fase 1: Impostazione del progetto sostenibile

La sostenibilità è intesa in questo progetto come 'sovrapposizione' a due condizioni di vincolo, costituite dalle regole, morfologia e tipologie obbligate dal 'progetto norma' e dai vincoli di prezzo dettati dall'Amministrazione; \boxtimes alle opportunità connesse all'offerta tecnologica dell'ASM e alla selezione 'di qualità' dei fattori da immettere nel progetto operata da progettisti e imprese. In questa chiave la sostenibilità non è intesa semplicemente come fattore aggiuntivo rispetto allo standard implicito del 'progetto norma', ma ne costituisce l'occasione per realizzare un rilevante salto di qualità al fine di perseguire l'obiettivo strategico definito dal "Fattore 4".

Più dettagliatamente il progetto si ripromette di abbassare il consumo energetico nell'area di progetto dai 170 KW/mq di un edificio tradizionale a 70 KW/mq.

Azioni tendenti all'abbassamento del consumo di risorse irriproducibili:

*acqua: separazione degli scarichi e raccolta acque grigie o piovane
energia: teleriscaldamento, raffrescamento, impianti fotovoltaici
rifiuti: sistema integrato per la raccolta dei rifiuti*

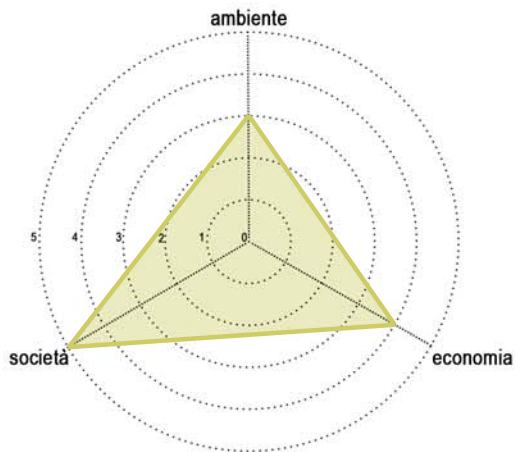
Abbassamento dell'inquinamento indoor: piastre di cottura elettriche ad induzione servizi alle persone e all'economia: telegestione, controllo consumi, teleassistenza, internet veloce.

Coerenza fra progetto e piano e interpretazione biotica degli spazi

*edifici: superficie biotica orizzontale e verticale
sicurezza e qualità ambientale delle aree di circolazione*

Opportunità dei progetti di edificio e qualità della progettazione: (risparmio di risorse irriproducibili)

*interpretazione dei volumi: rapporto tra i volumi, l'aria e l'esposizione
interpretazione dell'involucro: minimizzazione dei costi energetici attraverso l'abbattimento delle dispersioni
aria: qualità indoor: ventilazione incrociata, scelta di materiali non tossici, tecnologie ASM
acqua: apparati di alloggio per il risparmio dei consumi
energia: tecnologia ASM, pannelli solari, riscaldamento a pavimento, impianti di edificio: illuminazione vani, ascensori soft start,
materiali: - eliminazione dei materiali tossici attraverso la sostituzione con materiali naturali - abbassamento del consumo di energia con l'eliminazione di materiali a breve ciclo di vita.*



SOSTENIBILITA'		
AMBIENTE	ECONOMIA	SOCIETA'
<ul style="list-style-type: none"> - fonti energetiche rinnovabili - materiali e processi costruttivi a basso impatto ambientale. - innovazione tecnologica, attenzione ai recuperi nei cicli di gestione delle risorse naturali. - tecnologie di risparmio energetico, edifici passivi. - orti botanici produzione km 0 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento degli utenti nella gestione economica della struttura - utilizzo di materiali e processi costruttivi a basso costo. - implementazione della vita economica di quartiere - corrispondenza alle esigenze abitative di mercato. - mantenimento social housing con quota parte di alloggi destinati a vendita privata 	<ul style="list-style-type: none"> - sinergie con servi ed iniziative non strettamente abitative e residenziali. - coinvolgimento della comunità locale e sensibilizzazione al tema "social housing". - coinvolgimento degli utenti nella gestione organizzativa della struttura - mix sociale - presenza di spazi di aggregazione sociale

SCHEDA 15

GALLARATE, MILANO RESIDENZE SOSTENIBILI



specifiche progetto

progetto: Residenze sostenibili, via Gallarate, Milano

progettista: MAB Architect

anno di prog. / realizz.: 2005/2007

descrizione:

L'intervento si colloca in un lotto stretto e molto lungo che, per la sua posizione e conformazione particolare, rappresenta il limite tra il quartiere residenziale del Gallaratese e le aree rurali in corso di trasformazione a nord. Il parco e lo spazio pubblico strutturano l'intervento architettonico mettendo in relazione gli edifici, le zone verdi e i percorsi, in un sistema continuo, omogeneo e unitario.

Un percorso pedonale est-ovest organizza l'insieme, relazionando le fasce verdi a nord e sud. Le due parti si inseguono lungo il percorso invadendo l'alveo del viale, creando deviazioni e cambi di direzione. A sud il parco si propone come un'estensione della via Appennini, diventando così spazio pubblico per l'intero quartiere Gallaratese, dotato di aree attrezzate distinte per uso e qualità dei materiali.

Gli edifici di altezze variabili lungo tutto il percorso, si lasciano perforare ai piani terra, ruotano per adattarsi al cammino, si integrano ai terrapieni a nord e si elevano con quattro torri sul lato sud, verso la città consolidata.





mix funzionale/sociale

Gli edifici, disposti in modo da creare un ampio parco condiviso con gli stabili esistenti di via Appennini, ospitano complessivamente 184 alloggi di varie metrature, possono accogliere fino a 503 inquilini, 7 locali commerciali e servizi di quartiere come un asilo nido per 30 bambini (490 mq), un Centro Diurno per Anziani (320 mq), un Centro socio-culturale (180 mq), oltre a 195 posti auto, per un totale di 20.683 m² + 9.216 m² [parcheeggio] di superficie.

Le unità sono in via di assegnazione in locazione, per una parte, a canone sociale e, per un terzo, a canone moderato. Tra gli affitti a canone sociale un certo numero di alloggi è riservato ad alcune specifiche categorie: anziani soli e/o in coppia, persone sole con minori, famiglie di nuova formazione e componenti delle Forza dell'Ordine.

Alcune categorie, quali le madri sole e straniere con minori a carico e i minori non accompagnati che, divenuti maggiorenni, escono da percorsi di comunità o comunità leggera, rientrano in progetti abitativi specifici su segnalazione della Direzione Centrale Famiglia, Scuola e Politiche Sociali.

Tra gli affitti a canone moderato è compreso un certo numero di alloggi per cui verrà organizzato un bando ad hoc affinché possano risiedere nel quartiere cittadini che già abitano in prossimità (500 metri dallo stabile di via Gallarate) ma che al momento non possono più permettersi di risiedere in soluzioni abitative private a causa dei costi.

Contestualmente all'avvio delle assegnazioni dei primi appartamenti è stato aperto il Presidio di Servizio alla Residenza, un ufficio per i nuovi inquilini creato e gestito appositamente da Comune di Milano, ALER Milano e Impresa Aldo Pollonio S.p.A. che fornisce informazioni, assistenza tecnica e accompagnamento nella fase di inserimento delle nuove famiglie nel quartiere.





flessibilità

La tipologia dominante è l'edificio in linea che articolandosi in sezione genera un edificio costituito da una stecca la cui testata si eleva a torre. Gli alloggi, principalmente bilocali e trilocali, sono organizzati da pannelli scorrevoli che separano gli ambienti. Gli spazi di distribuzione sono ridotti al minimo. La maggior parte degli alloggi dispone di spazi "filtro", come loggie e balconi coperti che facilitano un adattamento flessibile alle varie esigenze.

Le cucine si integrano nelle zone giorno o si separano dai soggiorni con pannelli scorrevoli.

Gli appartamenti sono disegnati con una particolare attenzione all'esposizione solare e alla ventilazione incrociata est-ovest, e godono tutti di zone filtro verso l'esterno in un alternarsi di terrazze schermate con gelosie d'alluminio e loggie scavate nel volume dell'edificio che rappresentano luoghi intimi di transizione tra interno ed esterno.





sostenibilità ambientale

Il problema dell'inquinamento acustico è stato risolto creando una barriera di protezione dal rumore stradale pur mantenendo la permeabilità tra strada e parco.

Il muro-collina di altezza variabile si configura come un elemento scultoreo del nuovo paesaggio di Via Gallarate che si lascia perforare e tagliare secondo le linee di accesso pedonale, ed accoglie al suo interno gli spazi semi-ipogei dei piccoli padiglioni di servizio al quartiere.



Gli appartamenti, sono stati disegnati con una particolare attenzione all'esposizione solare e alla ventilazione incrociata est-ovest, e godono tutti di zone filtro verso l'esterno in un alternarsi di terrazze schermate con gelosie d'alluminio e logge scavate nel volume dell'edificio che rappresentano luoghi intimi di transizione tra interno ed esterno.





housebook

capitolo 6_spunti per la progettazione

_parte 2: housing contest

6.1_Introduzione

Analizzando i progetti di social housing presi come esempio fra quelli costruiti nel panorama italiano ed europeo, abbiamo visto come tali costruzioni siano accumulate da caratteristiche e peculiarità che le rendono efficienti ai fini di soddisfare i bisogni per cui sono state progettate. Abbiamo definito quindi tali caratteristiche, ponendole alla base di una buona progettazione di edifici di social housing, creando una sorta di "vademecum" da seguire appunto nella progettazione di tali edifici; si cerca di costruire una buona struttura ma anche una buona società, alla base del funzionamento di un contesto abitativo efficiente.

Assorbire tali caratteristiche e porle alla base del buon funzionamento della società ci servirà per rispondere progettualmente ad un contesto particolare come Minerbe, che rappresenta una realtà in cui mai nessuno ha costruito social housing. Riteniamo che modellando le caratteristiche analizzate al nostro contesto di progettazione possa portare alla realizzazione di un progetto efficiente e sostenibile, in grado di migliorare la vita della società locale.

Di seguito abbiamo elencato le caratteristiche riscontrate, incrociandole con i progetti pilota analizzati e giudicando ognuno di essi per la caratteristica presa in considerazione, al fine di vedere quale sia il modo migliore di assolvere ad una stessa necessità.

caratteristiche analizzate:

- 01_ *accessibilità*:
localizzare gli spazi comuni in luoghi facilmente raggiungibili, vicino a zone di passaggio, in modo tale da consentire all'inquilino di partecipare o meno ad attività collettive.
- 02_ *centralità*:
localizzare gli edifici sociali in aree centrali del paese, piuttosto che in periferia.
- 03_ *mix funzionale*:
pianificare tipi edilizi differenti destinati a residenza, terziario, commercio e tempo libero, con funzioni e servizi variegati per rendere i luoghi vivi e vivibili per tutto l'arco della giornata.
- 04_ *spazi gioco*:
spazi per il gioco in aree facilmente controllabili da genitori o responsabili.
- 05_ *mix sociale*:
assegnare alloggi vicini o dello stesso stabile a tipologie di utenze differenti, per fasce d'età, rendita o provenienza.
- 06_ *affitto spazi di vicinato*:
per il commercio, lo sport, lo svago come: sale per feste, sale prova, ludoteche, centri incontro; espediente per innescare relazioni tra abitanti
- 07_ *parcheggi vicini*:
per la comodità e sicurezza degli utenti e per evitare il congestionamento delle strade cittadine, provvedere alla dotazione di parcheggi vicini e protetti.
- 08_ *raccolta differenziata*:
spazi pensati in relazione al ritiro dei rifiuti e all'igienicità dell'ambiente per un uso ecosostenibile degli edifici e per creare un'occasione di responsabilizzazione degli utenti.
- 09_ *spazi pubblici*:
dedicare molte risorse per la creazione di parchi, piazze, spazi verdi, e altri luoghi di aggregazione.
- 10_ *arredo urbano*:
creare spazi isolati anche all'esterno degli edifici come barriere acustiche e visive, viali alberati, spazi verdi tra strada ed edifici.
- 11_ *flessibilità*:
predisponendo una griglia strutturale che non interferisca con quella distributiva, uso di elementi impiantistici in funzione della modificazione dell'assetto spaziale, pareti e schermi mobili, camere mobili.
- 12_ *autofinitura*:
demandare alcune scelte, riguardanti le finiture, le partizioni, scelta dei serramenti ai diretti interessati.
- 13_ *mix di linguaggi*:
stabiliti criteri comuni per unificare gli interventi, progettare parti differenti con mix di colori, materiali, forme.
- 14_ *duplex*:
per offrire più tipologie abitative ed alloggi di dimensioni differenti all'interno dello stesso edificio; ottimale anche per l'organizzazione degli spazi esigui.
- 15_ *banda attiva*:
la disposizione dei servizi igienici in un "blocco rigido" centrale o esterno, ripetibile in altezza; eviterà allacciamenti complessi.

ESEMPIO DI SCHEDA DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLE CARATTERISTICHE PROGETTUALI

immagine identificativa della caratteristica analizzata



denominazione caratteristica

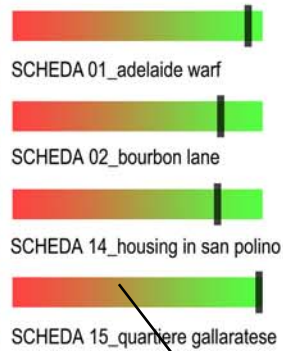
...aspetti per l'abitazione...

02_spazi gioco

spazi per il gioco in aree facilmente controllabili da genitori o responsabili.

descrizione della caratteristica

progetto che presenta tale caratteristica



valutazione di assoluzione della caratteristiche da parte del progetto



...aspetti per l'abitazione...

01_accessibilità

localizzare gli spazi comuni in luoghi facilmente raggiungibili, vicino a zone di passaggio, in modo tale da consentire all'inquilino di partecipare o meno ad attività collettive.



SCHEDA 02_bourbon lane



SCHEDA 03_barking central I&II



SCHEDA 04_donnybrook quarter



SCHEDA 05_quinsbridge road



SCHEDA 06_barnestone road



SCHEDA 07_stadthouse



SCHEDA 08_carabanchel I



SCHEDA 09_carabanchel II



...aspetti per l'abitazione...

01_accessibilità/2

localizzare gli spazi comuni in luoghi facilmente raggiungibili, vicino a zone di passaggio, in modo tale da consentire all'inquilino di partecipare o meno ad attività collettive.



SCHEDA 10_plachat vignoles



SCHEDA 11_ecdm/paris



SCHEDA 12_social dwellings ancona

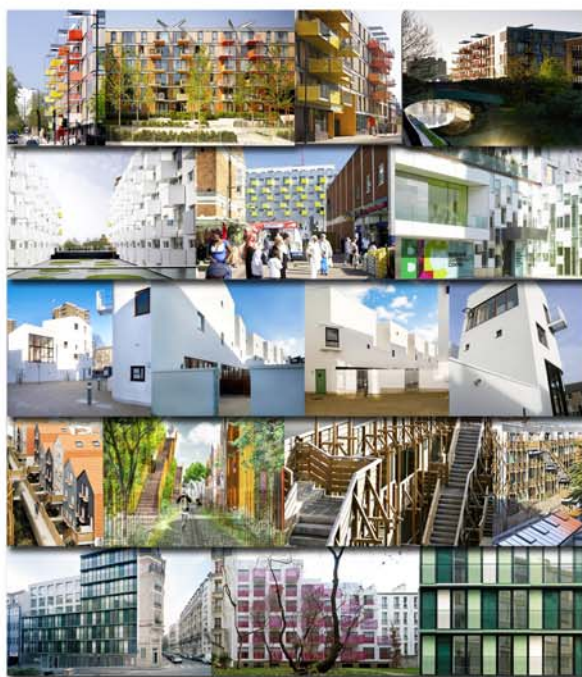


SCHEDA 13_housing in san polino

...aspetti di quartiere...

01_centralità

localizzare gli edifici sociali in aree centrali del paese, piuttosto che in periferia.



SCHEDA 01_adelaide warf



SCHEDA 03_barking central I & II



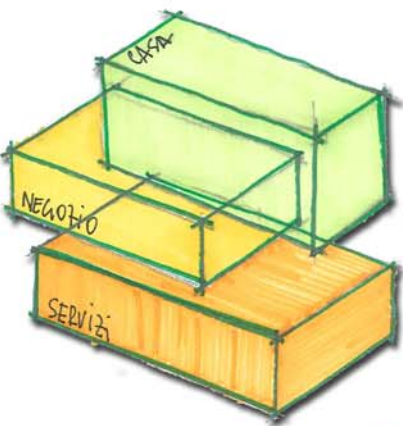
SCHEDA 04_donnybrook quarter



SCHEDA 10_plachat vignoles



SCHEDA 11_ecdm/paris



...aspetti di quartiere...

02_mix funzionale

pianificare tipi edilizi differenti destinati a residenza, terziario, commercio e tempo libero, con funzioni e servizi variegati per rendere i luoghi vivi e vivibili per tutto l'arco della giornata.



SCHEDA 01_ adelaide warf



SCHEDA 03_ barking central I&II



SCHEDA 06_ bernestone road



SCHEDA 10_ planchat vignoles



SCHEDA 14_ housing in san polino



SCHEDA 15_ quartiere gallaratese



...aspetti per l'abitazione...

02_spazi gioco

spazi per il gioco in aree facilmente controllabili da genitori o responsabili.



SCHEDA 01_adelaide warf



SCHEDA 02_bourbon lane



SCHEDA 14_housing in san polino

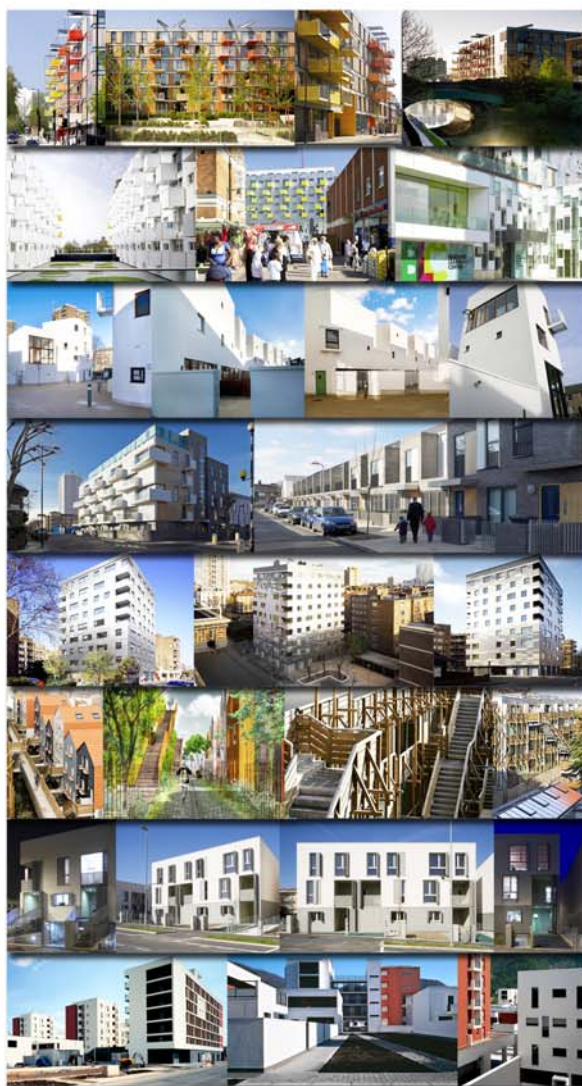


SCHEDA 15_quartiere gallaratese

...aspetti di quartiere...

03_mix sociale

assegnare alloggi vicini o dello stesso stabile a tipologie di utenze differenti, per fasce d'età, rendita o provenienza.



SCHEDA 01_ adelaide warf



SCHEDA 03_ barking central I&II



SCHEDA 04_ donybrook quarter



SCHEDA 05_ quinsbridge road



SCHEDA 07_ stadthouse



SCHEDA 10_ planchat vignoles



SCHEDA 13_ row houses re



SCHEDA 14_ housing in san polino

...aspetti di quartiere...

03_mix sociale/2

assegnare alloggi vicini o dello stesso stabile a tipologie di utenze differenti, per fasce d'età, rendita o provenienza.



SCHEDA 15_quartiere gallaratese



...aspetti di quartiere...

04_ affitto spazi di vicinato

per il commercio, lo sport, lo svago come: sale per feste , sale prova, ludoteche, centri incontro; espediente per innescare relazioni tra abitanti



SCHEDA 03_barking central I&II



SCHEDA 06_bernestone road



SCHEDA 14_housing in san polino



SCHEDA 15_quartiere gallaratese



...aspetti per l'abitazione...

04_parcheggi vicini

per la comodità e sicurezza degli utenti e per evitare il congestionamento delle strade cittadine, provvedere alla dotazione di parcheggi vicini e protetti.



SCHEDA 01_adeleide warf



SCHEDA 02_bourbon lane



SCHEDA 08_carambachel I



SCHEDA 09_carambachel II



SCHEDA 10_planchat vignoles



SCHEDA 11_ecdm/paris



SCHEDA 12_social dwellings ancona



SCHEDA 13_row houses re



...aspetti per l'abitazione...

04_parcheggi vicini/2

per la comodità e sicurezza degli utenti e per evitare il congestionamento delle strade cittadine, provvedere alla dotazione di parcheggi vicini e protetti.



SCHEDA 14_housing in san polino



SCHEDA 15_quartiere gallaratese



...aspetti per l'abitazione...

05_raccolta differenziata

spazi pensati in relazione al ritiro dei rifiuti e all'igienicità dell'ambiente per un uso ecosostenibile degli edifici e per creare un'occasione di responsabilizzazione degli utenti.



SCHEDA 10_plachat vigoles



SCHEDA 13_row houses re



SCHEDA 15_quartiere gallaratese



...aspetti di quartiere...

06_arredo urbano

creare spazi isolati anche all'esterno degli edifici come barriere acustiche e visive, viali alberati, spazi verdi tra strada ed edifici.



SCHEDA 02_bourbon lane



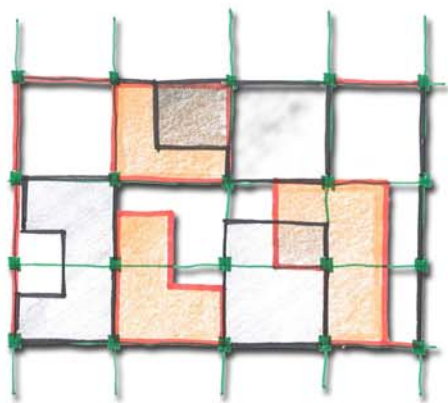
SCHEDA 03_barking central I&II



SCHEDA 04_donnybrook quarter



SCHEDA 15_quartiere gallaratese



...aspetti per l'abitazione...

06_flessibilità interna degli spazi

predisponendo una griglia strutturale che non interferisca con quella distributiva, uso di elementi impiantistici in funzione della modificazione dell'assetto spaziale, pareti e schermi mobili, camere mobili.



SCHEDA 01_ adelaide warf



SCHEDA 02_ bourbon lane



SCHEDA 03_ barking central I&II



SCHEDA 07_ stadthouse



SCHEDA 08_ carambachel I



SCHEDA 09_ carambachel II



SCHEDA 10_ planchat vignoles



SCHEDA 15_ quartiere gallaratese

...aspetti per l'abitazione...

07_autofinitura

demandare alcune scelte, riguardanti le finiture, le partizioni, scelta dei serramenti ai diretti interessati.



SCHEDA 05_ quinsbridge road



SCHEDA 07_ stadthouse



SCHEDA 10_ planchat vignoles



SCHEDA 13_ row houses re



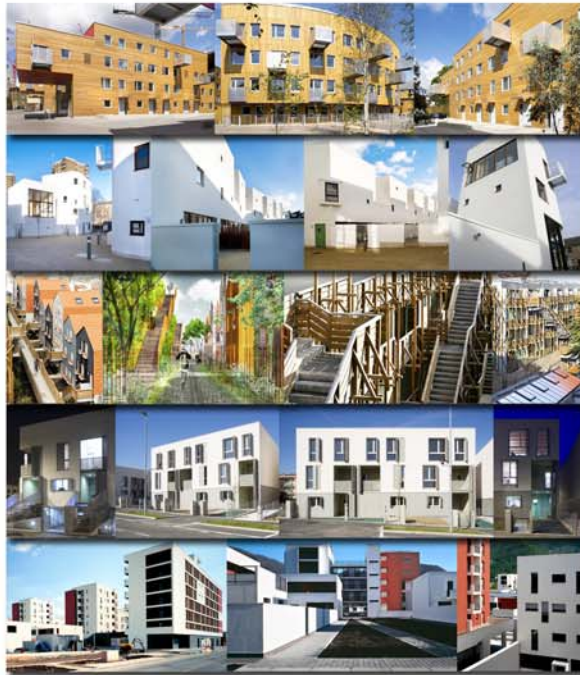
SCHEDA 14_ housing in san polino



...aspetti per l'abitazione...

09_uso del duplex

per offrire più tipologie abitative ed alloggi di dimensioni differenti all'interno dello stesso edificio; ottimale anche per l'organizzazione degli spazi esigui.



SCHEDA 02_bourbon lane



SCHEDA 04_donnybrook quarter



SCHEDA 10_planchat vigoles



SCHEDA 13_row houses re

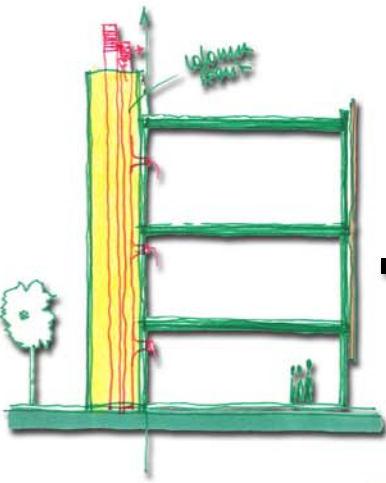


SCHEDA 14_housing in san polino

...aspetti per l'abitazione...

10_banda attiva

la disposizione dei servizi igienici in un "blocco rigido" centrale o esterno, ripetibile in altezza; eviterà allacciamenti complessi.



SCHEDA 01_ adelaide warf

SCHEDA 02_ bourbon lane

SCHEDA 03_ barking central I&II

SCHEDA 05_ quinsbridge road

SCHEDA 06_ barnestone road

SCHEDA 07_ stadhouse

SCHEDA 08_ carambachel I

SCHEDA 09_ carambachel II

...aspetti per l'abitazione...

10_banda attiva/2

la disposizione dei servizi igienici in un "blocco rigido" centrale o esterno, ripetibile in altezza; eviterà allacciamenti complessi.



SCHEDA 10_planchat vignoles



SCHEDA 11_ecdm/paris



SCHEDA 12_social dwellings ancona



SCHEDA 13_row houses re



SCHEDA 15_quartiere gallaratese



housebook

capitolo 7 _Minerbe: contesto di sperimentazione
_parte 2: housing contest

7.1_ Descrizione del contesto minerbese

Il paese, in cui è localizzata l'area oggetto di progettazione per l'inserimento di abitazioni sociali, è Minerbe: un paese situato nel mezzo della pianura Padana, in Veneto, nella provincia di Verona. Il clima che contraddistingue questo paese è di tipo continentale con un'ampia escursione termica annuale tra estate ed inverno. Infatti si passa da temperature massime estive di 35 gradi Centigradi a temperature minime invernali che scendono sotto lo zero. In inverno infatti si possono avere temperature che perdurano costantemente sotto lo zero senza mai salire, neanche nelle ore più calde della giornata. La piovosità è concentrata principalmente nei mesi primaverili ed autunnali, ma nelle estati calde e umide sono frequenti i temporali. La caratteristica conformazione a "conca" della Pianura Padana fa sì che sia in inverno che in estate vi sia un notevole ristagno dell'aria (è una delle aree meno ventilate d'Italia), con effetti diversi nelle due stagioni. Durante la stagione invernale, a causa appunto del ristagno dell'aria e della cappa che si forma, sono molto frequenti le nebbie, che creano parecchi disagi, soprattutto ai guidatori.

Minerbe ha un'estensione spaziale di 29 chilometri quadrati circa e conta 4.759 abitanti: ne risulta una densità territoriale media di 164 abitanti per chilometro quadrato, leggermente più bassa della media nazionale che conta 201 abitanti per chilometro quadrato. È vero che il numero della popolazione minerbese è in aumento grazie all'inserimento al suo interno di cittadini stranieri regolari. Il saldo invece della popolazione italiana rimane leggermente negativo, dato che segue il trend nazionale.

Il comune di Minerbe confina con Bevilacqua, Bonavigo, Boschi sant'Anna, Legnago, Montagnana che si trova in provincia di Padova, Pressana e Veronella.

Le frazioni del paese sono San Zenone, Santo Stefano e Anson; quest'ultima prende il nome dall'ansa dell'Adige che nell'antichità passava proprio da Minerbe.

Il paese di Minerbe si trova in una zona centrale rispetto alle principali città che venete e lombarde che le sono vicine: infatti dista circa 45 chilometri dal capoluogo di provincia Verona, 40 chilometri da Vicenza, circa 50 chilometri da Padova, 50 chilometri da Mantova, 40 chilometri da Rovigo. Questa posizione la avvantaggia per quel che riguarda i trasporti, essendo punto centrale nelle arterie che collegano le varie città. Infatti Minerbe è attraversata dalla strada statale 10 che collega Mantova con Padova (Padana inferiore est) equidistante dalle due città, che conta un'intensità di traffico molto elevata.

Il paese più importante e popoloso limitrofo a Minerbe è Legnago che conta circa 25 mila abitanti (secondo paese più grande della provincia dopo Villafranca): nel comune di Legnago, in posizione strategica per Minerbe, si trova la Transpolesana, arteria principale di collegamento tra Verona e Rovigo. Inoltre tale arteria porta al più vicino casello dell'autostrada A4 Venezia – Torino; tale casello dista da Minerbe circa 40 chilometri di strade a scorrimento veloce.

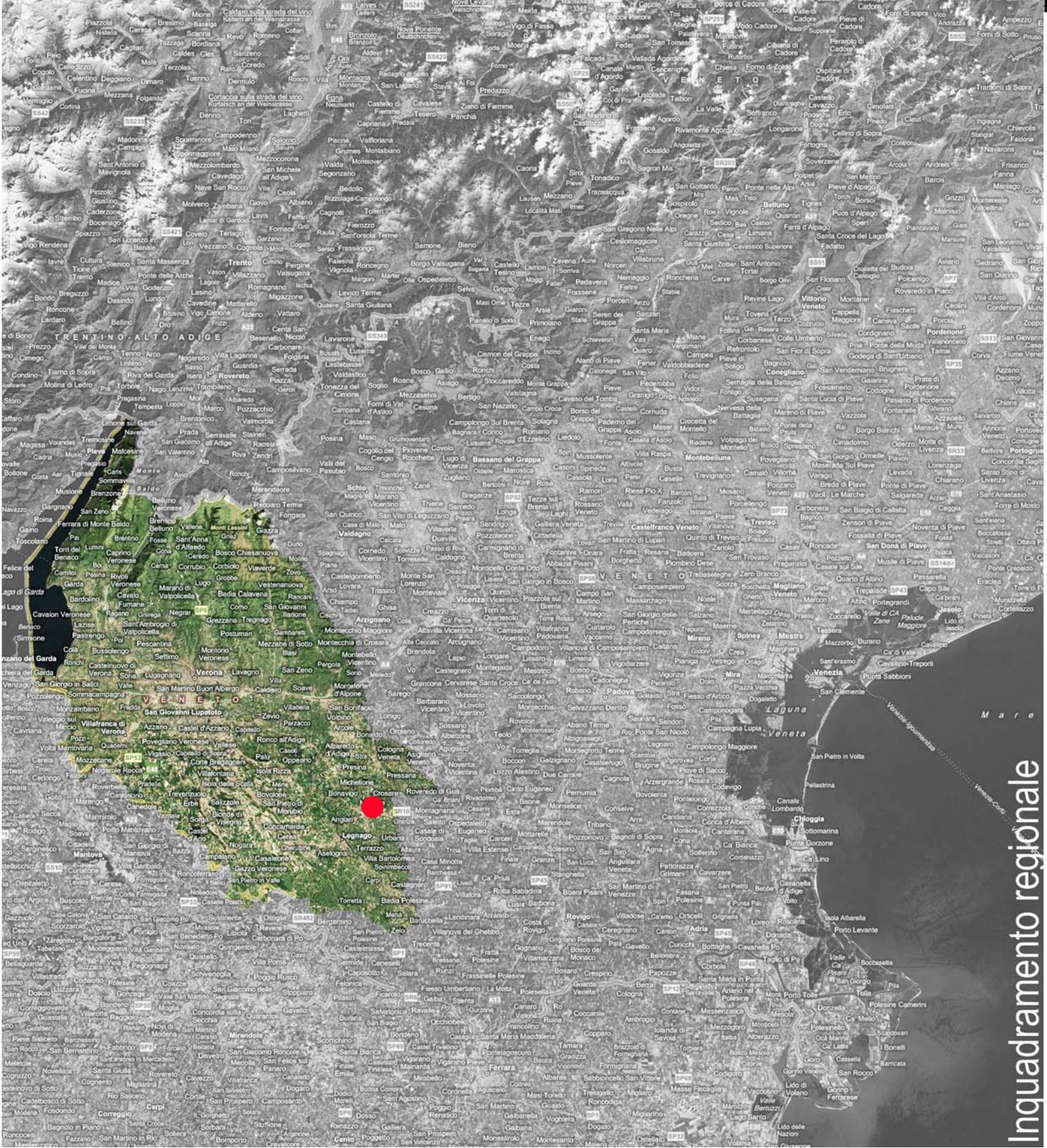
Minerbe ha una conformazione semplice, nato come la maggior parte dei paesi che si formano attorno alla statale di riferimento. Stessa formazione infatti hanno avuto i vicini paesi di Cerea, Sanguinetto, Nogara. L'insediamento storico, infatti, si è formato ai lati di detta strada statale, con costruzioni a cortina, di altezza variabile (in genere tre piani fuori terra), con diversi stili di decorazione e pregio in base alle possibilità economiche dei proprietari originari. Al centro del paese si trova la piazza principale, da poco rinnovata completamente nel suo assetto, che anch'essa si affaccia sulla

statale. In un lato di tale piazza si affaccia la chiesa principale di Minerbe intitolata a San Lorenzo, patrono del paese. La piazza ha una forma rettangolare, misura circa 50 metri per 60 metri; nel lato ovest si trova inoltre anche l'ex sede municipale, oggi sede della biblioteca comunale, sala civica, oltre al bar centrale del paese. al centro della piazza, posizionato in prospiciente alla statale principale (via Roma), si trova il monumento in pietra ai caduti, eretto dopo la prima guerra mondiale, ma ampliato dopo la seconda. La conformazione stradale quindi è formata da un'arteria principale (via Roma) che crea un incrocio a T all'ingresso del paese, delimitato da un edificio storico importante del 1907 chiamato "PALAZON". Detto incrocio permette le diramazioni verso le varie destinazioni: Legnago, Cologna Veneta, Bonavigo. Oltre alla strada principale del paese, Minerbe è formata da due strade di secondo ordine che disegnano un rettangolo circoscritto al paese storico, inglobando al suo interno anche la piazza principale. Negli anni, si sono creati attorno ad esse nuove espansioni residenziali, creando quartieri chiusi e autonomi con strade di terzo ordine.

I servizi pubblici che vanno componendo il paese di Minerbe e di cui i suoi cittadini possono sfruttare le qualità sono sufficienti alla sopravvivenza di una comunità piccola: innanzitutto sono presenti scuole materne, elementari e medie inferiori, un ricovero per anziani che lavora su scala sovra comunale, un centro giovanile ANSPI per la ricreazione dei bambini durante i giorni feriali, gestito da volontari del paese; è presente una piccola biblioteca comunale, una sala civica a disposizione di tutti, una sala teatrale utilizzabile anche come cineforum, un ufficio postale di ridotte dimensioni, un supermercato alimentare e altri svariati negozi di piccola distribuzione al minuto per il soddisfacimento dei bisogni elementari.



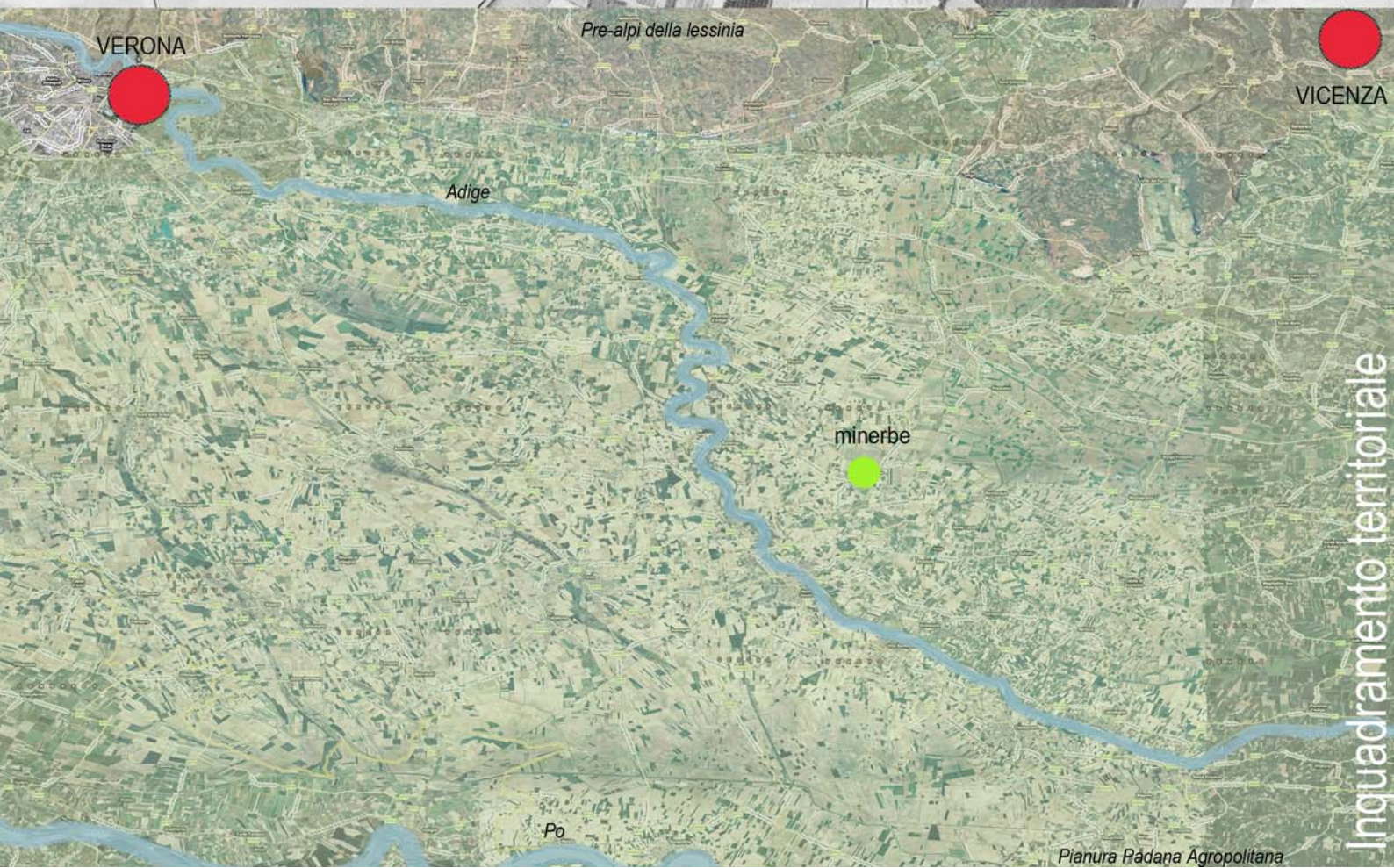
Inquadramento nazionale



Inquadramento regionale



Inquadramento comunale



VERONA

Pre-alpi della lessinia

Adige

minerbe

Po

Pianura Padana Agropolitana

VICENZA

Inquadramento territoriale

7.2_ Area di progetto: individuazione

Per il nuovo intervento di progettazione di housing sociale nel comune di Minerbe si è individuata l'area denominata "EX SCARMAGNAN", derivante dal nome del precedente proprietario e fruitore. Si tratta di un'area industriale dismessa, dove si provvedeva alla lavorazione dello zolfo: locata al centro del comune di Minerbe (VR), in pieno centro storico, inglobata nel tessuto urbano che si è formato nei secoli con la stratificazione culturale. Infatti detta area si trova al centro del paese per il semplice motivo che al momento della sua costruzione il tessuto urbano non era ancora esistente, e l'allora proprietario fu uno dei maggiori fautori dello sviluppo economico del paese, ancora oggi simbolo per la comunità intera. Il tema della riconversione delle aree industriali dismesse è oggi un tema molto importante nel panorama urbanistico ed architettonico delle nostre città; infatti ad oggi ci ritroviamo con molti esempi di aree simili che, ormai inglobate negli anni dall'urbanizzazione, diventano obsolete ed inutilizzabili per le loro funzioni originarie. Sono delle grandissime occasioni da sfruttare per ridare alle città, più o meno importanti, spazi vitali, nuovi centri, aree di sviluppo – inviluppo. Oggi potremmo dire infatti che il nuovo sviluppo futuro sarà l'inviluppo, cioè la riconversione di tutti i "buchi neri" che sono presenti. A Minerbe si vuole fare la medesima operazione, creare una nuova parte di città, inglobata perfettamente al resto del tessuto storico, ridando ai cittadini residenti o meno nuove possibilità di residenza, lavoro e quindi sviluppo.

L'area ha una forma che richiama un trapezio, con il lato inferiore rivolto a sud maggiore di quello a nord prospiciente su via Roma. Gli edifici presenti oggi su strada ospitano gli uffici amministrativi della società Scarmagnan, tranne il cinema, un edificio che completa la cortina dell'area che fino agli anni '80 ospitava una sala cinematografica per Minerbe, poi

lasciata decadere senza più nessun intervento. Anche l'edificio del cinema fu intitolato al realizzatore dell'industria Scarmagnan.

All'interno dell'area, invece, sono presenti gli edifici di stoccaggio e di lavorazione dello zolfo, sostanza delicata che ha bisogno di molti trattamenti. Si trovano dei silos di altezza variabile e un capannone per lo stoccaggio del materiale. Annessi troviamo altri edifici minori utilizzati come autorimesse per macchinari, attrezzi e quant'altro utile all'industria.




Lo stile architettonico con cui sono stati costruiti tali edifici è semplice e pulito; gli edifici che compongono la cortina sono ben integrati nel centro storico di Minerbe e rispecchiano quelli che sono i caratteri predominanti del luogo. Il cinema è l'unico edificio che si distingue, per dimensioni e finiture, appartenendo ad una categoria e funzionalità diverse: presenta infatti, una facciata con un basamento rivestito in marmo, mentre il resto della facciata presenta un rivestimento in pietra con finitura grezza. Gli edifici industriali, invece, sono costruiti con struttura portante in cemento, secondo i canoni costruttivi dell'epoca, ma con un rivestimento in metallo verniciato bianco a fasce orizzontale; tale rivestimento presenta, dopo molti anni di dismissione e di mancata manutenzione, un aspetto degradato e instabile.

Il piano di recupero inserito nel PRG, previsto dal comune di Minerbe, per tale area detta alcune prescrizioni da rispettare nel caso in cui venga attuato un progetto architettonico e finanziario per risanare l'area. Le prime regole che precisa il piano di recupero stanno sul livello di intervento permesso sugli edifici costruiti presenti: per tutti tali edifici infatti è previsto un grado di protezione 9 (G.P.9) che attesta la possibilità di demolizione completa dell'edificio con possibilità di ricostruzione. È prevista inoltre un'altezza massima da rispettare per le nuove costruzioni, fissata a 12 metri fuori terra. Inoltre è possibile ricostruire completamente la volumetria presente ad oggi, ma col vincolo di coprire solo un terzo dell'intera area fondiaria. Sono

permesse tutte le destinazioni possibili, dalla residenza al commerciale, alle destinazioni per attività sportive, ricettive, pubbliche, sale da teatro o cinematografi il volume presente ad oggi è di 37239,10 mc con una superficie coperta di 4329,40 mq. Inoltre il comune ha stabilito per l'intervento di risanamento, l'esproprio per pubblica utilità di alcune particelle appartenenti alle famiglie confinanti a sud con l'area oggetto di intervento, in modo da poter creare un piano particolareggiato con maggior qualità degli spazi costruiti e non costruiti.

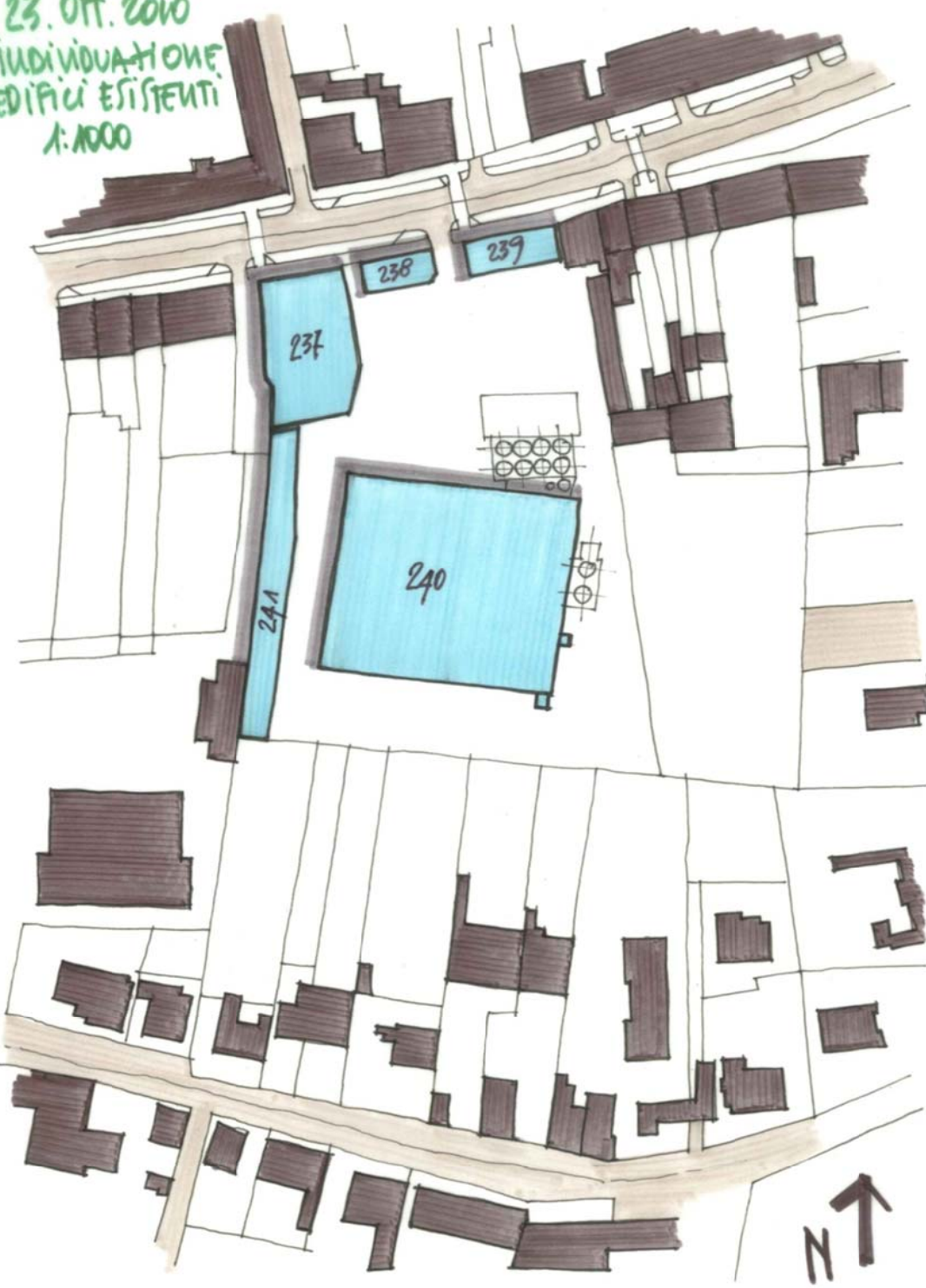
Con la proposta d'intervento che abbiamo presentato al sindaco ed alla amministrazione comunale, abbiamo accolto le richieste e le necessità che tale amministrazione ha espresso nei nostri confronti; dei vincoli che vorrebbero fossero rispettati all'interno del nostro progetto in modo da creare in Minerbe una nuova porzione di città integrata con la vecchia. Le richieste mosse dall'amministrazione vertevano sulla necessità aprire un nuovo collegamento stradale tra via Europa ad est dell'area e via Roma ad ovest della stessa, in modo da creare un collegamento orizzontale che tagliasse il progetto, permettendo così anche la suddivisione sulle tipologie edilizie costruite.

Seconda richiesta avanzata dall'amministrazione comunale stava nel fatto che fosse necessario quindi aprire anche un collegamento con la stessa via Roma, però a nord dell'area, creando un nuovo spazio utilizzabile anche per il mercato domenicale. Ultima, ma non meno importante richiesta, sta nel fatto che, dato che con il progetto verrà abbattuta la sede comunale dell'Associazione Alpini, sia ricostruita in posizione diversa una nuova sede in modo che essi si possano riunire nelle medesime condizioni.

-  *area oggetto d'intervento*
-  *S.S. 10 Padana inferiore est_via Roma*
-  *strade secondarie comunali*



23. OTT. 2010
INDIVIDUAZIONE
EDIFICI ESISTENTI
1:1000



_DATI STEREOMETRICI

superficie coperta totale 4329,40 mq
volume esistente 37239,10 mc

_PRESCRIZIONI PIANO DI RECUPERO
COMUNALE

- edificio 237_ G.P.9 demolizione con ricostruzione
- edificio 238_ G.P.9 demolizione con ricostruzione
- edificio 239_ G.P.9 demolizione con ricostruzione
- edificio 240_ G.P.9 demolizione con ricostruzione
- edificio 241_ G.P.9 demolizione con ricostruzione

destinazioni ammesse:

- uffici pubblici e privati
- mostre ed esposizioni permanenti
- attività commerciali
- teatri e cinematografi
- palestre o altre attività sportive
- strutture ricettive
- strutture di interesse collettivo

altre prescrizioni:

- superficie coperta massima 1/3 del totale
- altezza massima 12 m fuori terra
- distanza minima tra fabbricati 10 m
- distanza da confini 5 m



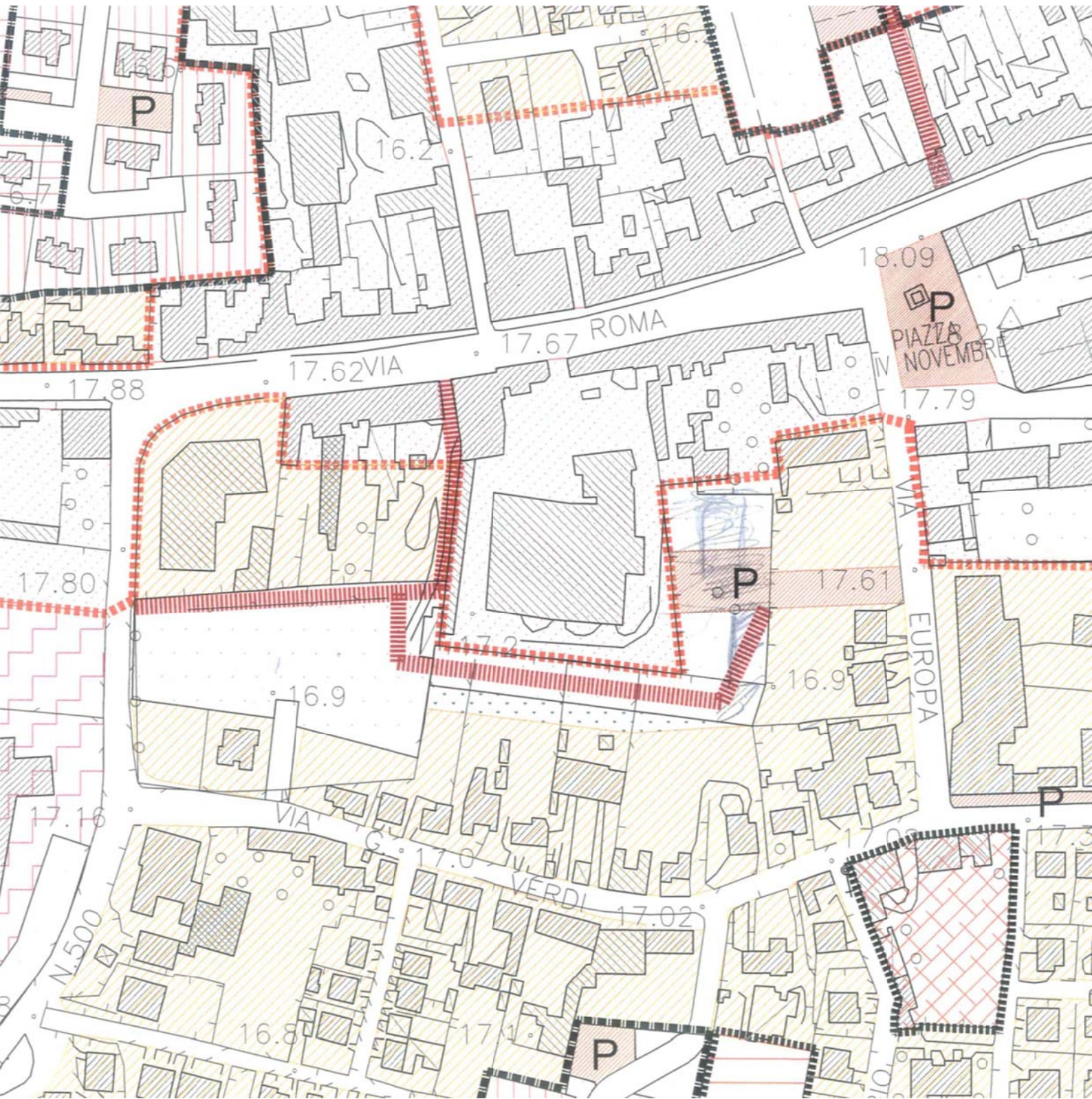


foto 1_prospettiva del campanile centrale di Minerbe con gli edifici dismessi dell'area Scarmagnan



foto 2_prospettiva degli edifici dismessi dell'area Scarmagnan





foto 3_chiesa San Lorenzo di Minerbe



foto 4_prospettiva di via Roma



foto 5_condominio popolare anni '90



foto 6_ex municipio oggi bar, biblioteca



foto 7_ex municipio oggi bar, biblioteca
con la nuova piazza IV novembre



foto 8_edificio storico, oggi casa-famiglia



foto 9_prospetto su via Roma dell'area Scarmagnan



foto 10_prospetto su via Roma dell'ex cinema di proprietà
Scarmagnan



foto 11_prospettiva di via Roma con area Scarmagnan

