



POLITECNICO DI MILANO
Scuola di Architettura e Società
Corso di Laurea Magistrale in Architettura

S.o.S. Sociale o Sostenibile?

La partnership pubblico-privato incontra i nuovi modi dell'abitare

Relatore: Prof. Arch. Oliviero Tronconi
Correlatore: Prof. Arch. Elisabetta Ginelli

Carla Romina Papa 751081
Chiara Tagliaro 751127

A.A. 2011-2012

L'essenza del costruire è il «far abitare».

Heidegger, 1976

Abstract

Una riflessione sul diritto alla casa rivela la necessità di affrontare il tema dell'accessibilità all'abitazione, questione che, in particolare negli anni recenti, rischia di diventare un problema sociale.

La globalizzazione coinvolge lo scenario contemporaneo delle città metropolitane: aumenta la mobilità delle merci e delle persone, cambiano gli stili di vita e le esigenze, nascono nuovi modi di abitare.

L'economia in crisi, spesso interpretata come un freno allo sviluppo, può trasformarsi in un'opportunità per rilanciare la ricerca di nuove soluzioni e metodi che investano sul tema della sostenibilità economica, ambientale e sociale.

In tale quadro, emerge il problema della tensione abitativa, con cui devono misurarsi nuove politiche volte all'incentivazione del *social housing*, come strategia per potenziare la disponibilità di alloggi accessibili.

Il tradizionale ruolo di promotore e finanziatore proprio dell'amministrazione pubblica necessita di essere riconfigurato. Le prospettive sono quelle di una *partnership pubblico-privato*, che consenta la ripartizione dei compiti e dei rischi ivi connessi: il privato viene coinvolto nella funzione di investitore, offrendo mezzi e risorse, mentre al pubblico resta l'incarico di *provider* e supervisore del processo, a tutela dell'interesse generale.

La sfida per realizzare un razionale approccio operativo al *social housing* risiede quindi, in primo luogo, nell'individuazione dell'opportuno equilibrio finanziario tra contributo pubblico e investimento privato.

Analizzando l'esperienza di Paesi, come Austria e Regno Unito, che hanno elaborato modelli procedurali e gestionali efficaci ed efficienti per affrontare la "questione casa", è possibile individuare le criticità del sistema italiano e delineare prospettive evolutive delle politiche per la casa, per l'attivazione di progetti *sociali e sostenibili*.

Abstract

A study on the right to housing reveals the need to face the topic of housing affordability. In fact, this is a topic which is currently likely to become a social issue.

Globalization is strongly connected to our metropolitan cities: goods and individual mobility increases, lifestyles and needs change, new ways of living arise.

The economic crisis is often seen as a brake on growth, but in reality it can turn into an opportunity to revitalize the research on new solutions and methods towards economic, environmental and social sustainability.

Against this background, the problem of housing emergency comes to light. New policies designed to stimulate social housing provisions have to be improved in order to develop the supply of affordable housing.

The Public Administration must recover its traditional role of promoting and financing housing initiatives. Public-private partnerships seem to be the best solution to share tasks and risks. The private actor collaborates as an investor, with means and resources, and the public body acts as a provider and supervisor of the process to protect general interest.

The challenge is to achieve a rational approach towards social housing. This can be realized through an adequate financial balance between public contribution and private investment.

Other European countries, such as Austria and the United Kingdom, have been good examples owing to the implementation of effective procedures and efficient management. Analyzing these models it is possible to identify problems in the Italian system and to outline guidelines to develop new housing policies towards the achievement of social and sustainable projects.



SCENARIO
TEMA
OBIETTIVO
RISULTATO
METODO

INDICE

ABSTRACT	I
DIAGRAMMA A BLOCCHI.....	III
INDICE	V
INDICE DELLE FIGURE	X
INDICE DELLE TABELLE.....	XIV
INDICE DEI GRAFICI	XVI
PREMESSA	XVII
Premessa sul metodo	XIX
INTRODUZIONE	1
Verso un processo sostenibile	3
CAP. I – IL BISOGNO ABITATIVO DELLA CITTÀ GLOBALIZZATA: LA SFIDA DEL SOCIAL HOUSING	5
1. La città della globalizzazione, la metropoli e i suoi abitanti.....	7
1.1 Città, globalizzazione, metropoli	7
1.2 Contenente e contenuto	8
1.3 Trasmigrazione	9
1.4 La metropoli contemporanea.....	10
1.5 Gli abitanti e il loro spazio	11
2. Le popolazioni urbane	14
2.1 Paesaggio metropolitano	16
2.2 Relazioni e conflitti	18
2.3 L'evoluzione dell'abitare	19
3. Metropoli Milano	21
3.1 Desiderio e bisogno	22
3.2 Difficile e temporaneo, ma insieme: verso l'abitare sociale	23
4. Architettura e società	25
4.1 Coesione e inclusione sociale.....	25

CAP. II – LA QUESTIONE CASA IN EUROPA 29

1. Social housing in Europa: uno sguardo d'insieme 31

2. Gli attori in gioco 33
2.1 Ruoli e competenze 34

3. Strategie di finanziamento 37
3.1 I canoni di locazione 39
3.2 I costi dell'operazione 40
3.3 Risorse, prestiti e sovvenzioni 41

4. Accessibilità 43

5. Pratiche a confronto 45

CAP. III – FOCUS SULL'ITALIA: DOMANDA E OFFERTA IN CIFRE 63

1. Cenni sulla situazione economica attuale 65
1.1 Il settore delle costruzioni 66
1.2 Gli investimenti nel settore delle costruzioni italiano 66
1.3 Il mercato immobiliare 67
1.4 Verso nuove strategie 69
1.5 Il problema sociale 70

2. Inquadramento demografico per la comprensione della domanda abitativa 72
2.1 Una premessa al rapporto tra domanda e offerta 72
2.2 Un nuovo quadro sociale 73
2.3 Popolazione residente e famiglie 74
2.4 Le forme della nuova famiglia 75
2.5 Stranieri e popolazione residente 79

3. I volti della domanda sociale 81
3.1 L'emergenza abitativa assoluta 81
3.2 Il disagio dell'"area grigia" 82
3.2.1 Gli immigrati 83
3.2.2 I giovani 83
3.2.3 Gli anziani 85
3.2.4 I lavoratori 86

4. Proprietà e affitto: la situazione del patrimonio immobiliare 87
4.1 Il caso italiano 87
4.2 Il quadro per la regione Lombardia 91
4.3 La situazione della città di Milano 92

5. Gli scenari della domanda abitativa a Milano	97
5.1 Milano e i <i>city users</i>	99
5.2 Disagio abitativo a Milano.....	101
5.3 Una stima della domanda.....	102
6. Il difficile incontro tra domanda e offerta	104
6.1 Analisi dell'offerta: permessi di costruire.....	105
6.2 La domanda in difficoltà.....	108
CAP. IV – FOCUS SULL'ITALIA: POLITICHE PER L'ABITARE	111
1. L'evoluzione della normativa in merito all'edilizia residenziale pubblica	113
1.1 La questione abitativa prima del XX secolo.....	113
1.2 Dalla legge Luzzati alla Seconda Guerra Mondiale.....	114
1.3 Dal dopoguerra agli anni Ottanta.....	114
1.4 Verso il decentramento.....	117
1.5 Tempi moderni.....	119
2. L'attualità	120
2.1 Quadro normativo nazionale.....	120
2.2 Pianificazione di una nuova strategia.....	123
3. Una strategia congiunta: il Partenariato Pubblico-Privato	127
3.1 Obiettivi e caratteristiche.....	127
3.2 Metodi e principi guida.....	129
3.3 Gestione della <i>partnership</i>	130
3.4 Il PPP nel settore urbano e dell' <i>housing</i>	131
3.5 Le fasi del processo.....	132
3.6 Interpretazione estensiva.....	135
4. Una nuova fonte di finanziamento per l'<i>housing sociale</i>	136
4.1 Il Fondo Investimenti per l'Abitare.....	137
4.2 L'attività dei fondi immobiliari locali.....	139
5. Politiche regionali e locali	141
5.1 I Piani Casa Regionali: il caso lombardo.....	142
5.2 Il Patto per la Casa 2012: un nuovo impegno per la Lombardia.....	144
5.3 Il ruolo del Comune.....	146
6. L'influenza dell'Unione Europea	148
6.1 La possibilità di utilizzo dei Fondi strutturali.....	150

CAP. V – BENCHMARKING DELLE PRATICHE EUROPEE: AUSTRIA E REGNO UNITO	153
1. Programmi per l'housing in prospettiva	155
2. Un modello virtuoso: investire nel social housing in Austria	156
2.1 Competenze e regolamenti.....	157
2.2 Il ruolo delle associazioni a profitto limitato	160
2.3 Ottimizzazione dei costi	162
2.4 Uno schema articolato di finanziamento.....	163
2.5 Effetti positivi del social mix	167
2.6 Un sistema in equilibrio	168
3. Social housing nel Regno Unito: un'opportunità per lo sviluppo.....	170
3.1 Un quadro istituzionale dinamico	171
3.2 Gli attori	174
3.3 Il sistema dei finanziamenti	175
3.4 Uno strumento finanziario per il sociale: i Social Impact Bonds	177
3.5 Una formula in continua evoluzione.....	178
CAP. VI – MILANO, VIENNA, LONDRA: ESPERIENZE A SISTEMA.....	179
1. Analisi	181
1.1 La scelta dei casi studio.....	181
1.2 Il metodo di indagine	183
2. AbitaMI	185
2.1 Via Gallarate.....	187
2.2 Pompeo Leoni	199
2.3 Via Cenni	211
2.4 Cosycoh.....	225
3. Wohnen Wien.....	235
3.1 Autofreie	237
3.2 Thü-Wohnbau	251
3.3 Mühlweg Holzbau – C	263
4. Living London	275
4.1 Adelaide Wharf	277
4.2 BedZed	289
4.3 Stadthaus	303

5. Sintesi	315
5.1 Sostenibilità economica	315
5.2 Sostenibilità ambientale.....	320
5.3 Sostenibilità sociale	323
5.4 Una lettura trasversale: osservazioni critiche	326
CAP. VII – SOCIALE & SOSTENIBILE	329
1. Strategie per la promozione di <i>housing</i> sociale	331
2. L'ottimizzazione del <i>business plan</i>	332
2.1 Area	333
2.2 Costo di costruzione.....	336
2.3 Fiscalità.....	337
2.4 Periodo e valore della locazione	339
2.5 Una nuova figura: il “gestore sociale”	340
2.6 Vendita o cessione	342
3. Forme di finanziamento combinate	344
3.1 Mutuo bancario e prestito statale.....	344
3.2 Fondi immobiliari	344
3.3 Società di investimento immobiliare quotate	346
3.4 Il <i>leasing</i> immobiliare	346
3.5 Ponderazione di redditività e rischio.....	347
3.6 Collaborazione equilibrata tra pubblico e privato.....	348
CONCLUSIONI	351
Mercati, regole, operatori: un confronto costruttivo	353
FONTI	357
BIBLIOGRAFIA.....	359
SITOGRAFIA	364
APPARATO LEGISLATIVO	365
CONVEGNI E CONFERENZE	367
INTERVISTE	367

INDICE DELLE FIGURE

Figura III.1	Canoni mensili medi di locazione per un appartamento di 65 mq nel Comune di Milano	95
Figura IV.1	Modello operativo del Fia nell'ambito del Sif.....	140
Progetto via Gallarate		
Figura VI.1	Vista panoramica est	187
Figura VI.2	Milano (Italia) – Localizzazione del progetto a scala territoriale	190
Figura VI.3	Milano, quartiere Gallaratese – Localizzazione del progetto a scala urbana	190
Figura VI.4	Pianta piano terra e prospetto sud.....	195
Figura VI.5	Prospetto est	195
Figura VI.6	Vista ovest su piazzetta interna.....	196
Figura VI.7	Vista ovest	196
Figura VI.8	Vista percorso pedonale attrezzato.....	197
Figura VI.9	Vista da corte interna	197
Figura VI.10	Vista da passaggio coperto	197
Progetto Pompeo Leoni		
Figura VI.11	Plastico del progetto.....	199
Figura VI.12	Milano (Italia) – Localizzazione del progetto a scala territoriale	202
Figura VI.13	Milano, zona Ripamonti – Localizzazione del progetto a scala urbana	202
Figura VI.14	Masterplan.....	206
Figura VI.15	Edificio D – Pianta piano tipo.....	206
Figura VI.16	Edificio C – Lavori di ristrutturazione.....	207
Figura VI.17	Edificio A - Porticato	207
Figura VI.18	Edificio B – Vista sud	208
Figura VI.19	Ingresso al complesso	208
Figura VI.20	Edifici C e D – Vista nord	209
Figura VI.21	Edificio A – Vista sud.....	209
Progetto via Cenni		
Figura VI.22	Render del complesso.....	211
Figura VI.23	Milano (Italia) – Localizzazione del progetto a scala territoriale	215
Figura VI.24	Milano, quartiere San Siro – Localizzazione del progetto a scala urbana	215
Figura VI.25	Schema funzionale.....	220
Figura VI.26	Planivolumetrico.....	220

Figura VI.27	Pianta piano terra	221
Figura VI.28	Pianta piano 1	221
Figura VI.29	Pianta piano 4 – Torri	222
Figura VI.30	Sezione longitudinale	222
Figura VI.31	Tipologia per giovani – 5 vani	223
Figura VI.32	Tipologia per diversamente abili – Bilocale.....	223
Figura VI.33	Tipologia per famiglie - Quadrilocale	223
Figura VI.34	Tipologia per famiglie solidali – 2 quadrilocali con spazio condiviso	223

Progetto Cosycoh

Figura VI.35	Render dell’edificio	225
Figura VI.36	Milano (Italia) – Localizzazione del progetto a scala territoriale	228
Figura VI.37	Milano, zona Ripamonti – Localizzazione del progetto a scala urbana....	228
Figura VI.38	Vista nord	232
Figura VI.39	Vista panoramica sud	232
Figura VI.40	Pianta piano terra – Ingresso e box auto	233
Figura VI.41	Pianta piano 1	233
Figura VI.42	Pianta piano attico	233

Progetto Autofreie Mustersiedlung

Figura VI.43	Vista facciata est	237
Figura VI.44	Vienna (Austria) – Localizzazione del progetto a scala territoriale	240
Figura VI.45	Vienna, Bezirk Floridsdorf – Localizzazione del progetto a scala urbana.....	240
Figura VI.46	Planivolumetrico	245
Figura VI.47	Sistema distributivo verticale.....	245
Figura VI.48	Sistema distributivo orizzontale.....	245
Figura VI.49	Tipologia trilocale – Piano terra	246
Figura VI.50	Tipologia quadrilocale duplex – Piani 1-2 e 4-5	246
Figura VI.51	Tipologia trilocale duplex – Piano 5 e attico	246
Figura VI.52	Tipologia bilocale – Piano 2 e 5	246
Figura VI.53	Sezione AA.....	247
Figura VI.54	Corte sud con spazio giochi per bambini	247
Figura VI.55	Corte ribassata pavimentata con affaccio spazi comuni	248
Figura VI.56	Passaggio pedonale e ciclabile	248
Figura VI.57	Corte nord con laghetto	248
Figura VI.58	Parco giochi a nord del complesso.....	249
Figura VI.59	Balconi rossi	249

Progetto Thu-Wohnbau

Figura VI.60	“Sewing machine”	251
Figura VI.61	Vienna (Austria) – Localizzazione del progetto a scala territoriale.....	254
Figura VI.62	Vienna, Bezirk Simmering – Localizzazione del progetto a scala urbana	254
Figura VI.63	Planimetria	258
Figura VI.64	Pianta piano terra	258
Figura VI.65	Sezione longitudinale (parziale).....	259
Figura VI.66	Prospetto sud (parziale).....	259
Figura VI.67	Sala sospesa per sport e sauna	260
Figura VI.68	Prospetto ovest.....	260
Figura VI.69	Ingresso scala 1.....	260
Figura VI.70	Cantiere – Fondazioni	261
Figura VI.71	Cantiere – Strutture in elevazione	261

Progetto Mühlweg Holzbau – C

Figura VI.72	Vista sud del complesso.....	263
Figura VI.73	Vienna (Austria) – Localizzazione del progetto a scala territoriale.....	266
Figura VI.74	Vienna, Bezirk Floridsdorf – Localizzazione del progetto a scala urbana	266
Figura VI.75	Pianta piano tipo e coperture	270
Figura VI.76	Sezione.....	270
Figura VI.77	Pianta piano attico.....	270
Figura VI.78	Vista sullo spazio aperto comune	271
Figura VI.79	Spazio esterno comune attrezzato	271
Figura VI.80	Spazio esterno comune con pergolato	272
Figura VI.81	Edificio D – Vista est.....	272
Figura VI.82	Vista panoramica dalla terrazza del piano attico.....	273
Figura VI.83	Cantiere – Strutture in elevazione	273

Progetto Adelaide Wharf

Figura VI.84	Vista nord-ovest.....	277
Figura VI.85	Londra (Regno Unito) – Localizzazione del progetto a scala territoriale	280
Figura VI.86	Londra, Borough of Hackney – Localizzazione del progetto a scala urbana	280
Figura VI.87	Pianta piano terra	285
Figura VI.88	Pianta piano tipo – Corridoio distributivo centrale con due corpi scala agli angoli	285

Figura VI.89	Sezione AA' – Passaggio sud su corte interna	286
Figura VI.90	Vista est della corte interna	286
Figura VI.91	Tipologia trilocale 67 m ²	287
Figura VI.92	Tipologia quadrilocale 90 m ²	287
Figura VI.93	Vista dal passaggio ovest verso la corte interna	287
Figura VI.94	Vista della facciata nord dal Regent's Canal.....	287

Progetto BedZED

Figura VI.95	Vista panoramica del complesso.....	289
Figura VI.96	Londra (Regno Unito) – Localizzazione del progetto a scala territoriale.....	292
Figura VI.97	Londra, Borough of Sutton – Localizzazione del progetto a scala urbana.....	292
Figura VI.98	Pianta con ripartizione funzionale	298
Figura VI.99	Sezione trasversale AA'	298
Figura VI.100	Schema energetico di un edificio tipo.....	299
Figura VI.101	Particolare della copertura	299
Figura VI.102	Vista sulla piazza interna al complesso	300
Figura VI.103	Vista dei tetti del complesso torri del vento	300
Figura VI.104	Vista sud di una facciata.....	301
Figura VI.105	“Zed Wheel” – Schema per la promozione di stili di vita sostenibili.....	301

Progetto Stadthaus

Figura VI.106	Vista nord-ovest dell'edificio	303
Figura VI.107	Londra (Regno Unito) – Localizzazione del progetto a scala territoriale.....	306
Figura VI.108	Londra, Borough of Hackney – Localizzazione del progetto a scala urbana.....	306
Figura VI.109	Vista nord-est	311
Figura VI.110	Spaccato assonometrico	311
Figura VI.111	Pianta piano terra – Ingresso est per appartamenti sul libero mercato. Ingresso ovest per alloggi in social housing	311
Figura VI.112	Pianta piano tipo – Alloggi in social housing	312
Figura VI.113	Pianta piano tipo – Alloggi sul libero mercato	312
Figura VI.114	Cantiere – Posa di un pannello X-lam	313
Figura VI.115	Cantiere – Fase di assemblaggio della struttura	313

INDICE DELLE TABELLE

Tabella I.1	Le attività delle popolazioni metropolitane.....	19
Tabella II.1	Spesa pubblica per <i>social housing</i>	32
Tabella II.2	Criteri di accessibilità al <i>social housing</i> nell'UE.....	44
Tabella II.3	<i>Housing</i> sociale in Europa. Ripartizione delle competenze pubbliche	46
Tabella II.4	<i>Housing</i> sociale in Europa. Approcci e criteri di accessibilità	48
Tabella II.5	<i>Housing</i> sociale in Europa. Operatori e finanziamenti	53
Tabella II.6	<i>Housing</i> sociale in Europa. Quadro dell'affitto sociale	60
Tabella III.1	Variazione percentuale degli investimenti nel settore italiano delle costruzioni (2009-2013).....	67
Tabella III.2	Popolazione residente e famiglie in Italia, Lombardia e Milano.....	74
Tabella III.3	Caratteristiche delle famiglie italiane (2008).....	76
Tabella III.4	Copie e nuclei monogenitore (2008-2009).....	77
Tabella III.5	Numero di componenti per famiglia (2008-2009)	78
Tabella III.6	Caratteristiche della popolazione straniera residente in Italia (2008)	80
Tabella III.7	Motivi della permanenza dei giovani in famiglia (2008-2009)	83
Tabella III.8	Popolazione residente con più di 65 anni (2011)	85
Tabella III.9	Titolo di godimento dell'abitazione per ripartizione geografica, caratteristiche della famiglia, dei redditi e della professione (2007)	88
Tabella III.10	Spesa media mensile per l'abitazione rispetto al reddito per titolo di godimento, ripartizione geografica e numero di componenti (2007)	90
Tabella III.11	Spesa media mensile per l'abitazione rispetto al reddito per tipologia familiare, reddito e condizione occupazionale (2007).....	91
Tabella III.12	Domanda di sostegno per l'abitazione (2007).....	92
Tabella III.13	Incidenza del costo dell'affitto per fascia di reddito a Milano.....	96
Tabella III.14	<i>City users</i> e tempo di permanenza in città	100
Tabella III.15	Occupanti per numero di stanze nella provincia di Milano (2001).....	101
Tabella III.16	Domanda totale di abitazioni a Milano (scenario 2006-2015)	102
Tabella III.17	Permessi di costruire in Italia, Lombardia e Milano – Volumi e superfici (2009).....	106
Tabella III.18	Permessi di costruire in Italia e Lombardia – Strutture e impianti (2009).....	106
Tabella III.19	Incontro tra domanda e offerta a Milano per numero di vani (2009-2018)	108
Tabella IV.1	Erp ed Ers a confronto	120
Tabella IV.2	Articolazione dell'Erp.....	121
Tabella IV.3	Sintesi dell'evoluzione della normativa (1903-1998)	124

Tabella IV.4	Sintesi dei riferimenti legislativi per l'attualità (2007-2009).....	126
Tabella V.1	Limiti di reddito per accesso ad <i>housing</i> sovvenzionato (fino al 31-12-2012).....	159
Tabella VI.1	Attori e schema di finanziamento	315
Tabella VI.2	Qualità tecnologiche e ambientali	320
Tabella VI.3	Flessibilità e prestazioni sociali	324
Tabella VII.1	Confronto tra le attività di competenza della gestione ordinaria e della gestione sociale.....	341
Tabella VII.2	Ripartizione delle competenze tra Stato, Enti locali e investitori privati nelle operazioni di <i>social housing</i>	349

INDICE DEI GRAFICI

Grafico II.1	Stock abitativo totale per titoli di godimento (%) nei diversi Stati europei	62
Grafico III.1	Andamento del numero delle compravendite del settore residenziale (1996-2010)	68
Grafico III.2	Finanziamenti per l'edilizia residenziale in Lombardia (2010-2011)	71
Grafico III.3	Popolazione e numero di famiglie a Milano (1981-2007).....	74
Grafico III.4	Famiglie italiane per tipologia	77
Grafico III.5	Famiglie per numero di componenti (2008-2009).....	78
Grafico III.6	Andamento della popolazione residente italiana in rapporto alla popolazione straniera (1951-2009)	79
Grafico III.7	Condizione abitativa dei giovani per classi d'età	84
Grafico III.8	Condizione abitativa dei giovani per condizione occupazionale	84
Grafico III.9	Titolo di godimento delle abitazioni a Milano (2001).....	93
Grafico III.10	Compravendite a Milano in base alla motivazione di acquisto (2011).....	94
Grafico III.11	Popolazione e famiglie residenti a Milano per età del membro di riferimento (2001)	98
Grafico III.12	Popolazione residente a Milano per classi d'età (31 dicembre 2008).....	98
Grafico III.13	Popolazione temporaneamente dimorante a Milano (2001).....	99
Grafico III.14	Popolazione occasionalmente presente a Milano (2001)	100
Grafico III.15	Incremento medio annuo di abitazioni e famiglie in Italia (2004-2010)...	104
Grafico III.16	Permessi di costruire in Italia – Numero di abitazioni e mq medi per abitazione (2000-2010).....	105
Grafico III.17	Permessi di costruire in Italia – Abitazioni per classi di superficie utile abitabile (2009).....	107
Grafico III.18	Permessi di costruire in Italia – Abitazioni per richiedente (2009).....	107
Grafico V.1	Il settore dell'affitto in Austria (2010)	156
Grafico V.2	Il settore dell'affitto nel Regno Unito (2010).....	170
Grafico VI.1	Schemi di finanziamento	318
Grafico VI.2	Costi delle operazioni	319
Grafico VII.1	Redditività di tre tipologie di interventi di <i>housing</i> sociale	348

Premessa

Premessa sul metodo

Il lavoro si è strutturato a partire da un inquadramento del fenomeno della globalizzazione, con le sue implicazioni in merito alla nascita di nuove popolazioni e diversi stili di vita, accanto a una analisi della situazione economica attuale. Una ricerca bibliografica e la partecipazione ad alcune conferenze in merito a tali tematiche hanno supportato la prima fase di identificazione dello scenario di riferimento.

Da questo quadro è emerso il problema della tensione abitativa, che affligge soprattutto le città metropolitane, tra le quali Milano.

In questo senso si è sviluppato un approfondimento sul concetto di *social housing* nelle sue varie configurazioni e applicazioni nell'ambito europeo, in modo da impostare un confronto generale tra le diverse pratiche. In tale sede la fonte di riferimento principale è stata il Cecodhas – Federazione Europea dell'*housing* pubblico, cooperativo e sociale – integrata grazie a contributi di autori vari focalizzati sul paragone delle politiche per la casa degli Stati UE.

Questa fase ha fornito una panoramica generale in grado di supportare il riconoscimento delle *best practices*, che sono state individuate nelle esperienze di Austria e Regno Unito.

Prima di procedere all'esame dei due modelli selezionati, si è inteso focalizzare il contesto italiano, in riferimento, da una parte, all'incontro tra domanda e offerta e, dall'altra, al quadro normativo e istituzionale nella sua evoluzione storica.

Il primo argomento è stato trattato sulla base dello studio di dati statistici e previsionali pubblicati da fonti ufficiali tra le quali Istat, Cresme, Nomisma, Irer; la successiva rielaborazione degli stessi ha permesso una quantificazione qualitativa del fabbisogno attuale in Italia. Per lo svolgimento del secondo tema si è invece fatto riferimento parallelamente sia a una bibliografia composita di numerose fonti, sia, per gli opportuni focus, direttamente a leggi e regolamenti passati e vigenti.

L'indagine si è mossa, in seguito, verso un'analogia disamina delle realtà di Austria e Regno Unito, dove si sono messe in luce le caratteristiche peculiari dei rispettivi sistemi, descrivendo in particolare la cornice istituzionale, gli attori coinvolti nel processo e lo schema dei finanziamenti.

Scendendo di scala, sono stati analizzati nel dettaglio alcuni casi studio tra gli interventi realizzati nei Paesi prescelti. Milano, Vienna e Londra, nelle loro analogie e differenze,

sono state interpretate come le realtà più adeguate al fine di costruire un confronto trasversale delle esperienze sul campo.

Sulla base di questa elaborazione è stato valutato il requisito della sostenibilità, nella declinazione degli aspetti economici, ambientali e sociali. La misura delle prestazioni ha permesso di classificare le proprietà di efficienza ed efficacia, nell'ottica di selezionare le soluzioni più interessanti da mettere a sistema e riproporre nella prospettiva di una revisione dell'indirizzo italiano.

In questo ambito è risultato fondamentale integrare i materiali reperiti da fonti bibliografiche e multimediali attraverso il dialogo diretto con i soggetti coinvolti nei progetti specifici.

La trattazione si conclude con l'intento di portare un contributo critico in merito alla sostenibilità globale delle operazioni di *social housing*. In questo caso, ancora una volta, la presenza ad alcuni convegni di settore, organizzati da Eire, In|Arch, Politecnico di Milano ed enti pubblici, nonché i colloqui e le interviste effettuati con alcuni operatori del settore, hanno costituito spunti importanti per la riflessione sulle nuove strategie da mettere in campo.

Introduzione

Verso un processo sostenibile

Sociale o sostenibile? Questo è il problema.

Sociale e sostenibile: questa è la soluzione.

La questione della casa rappresenta un tema centrale nel quadro politico-economico nazionale, soprattutto negli ultimi anni, che hanno visto la tensione abitativa acuirsi nella maggior parte delle realtà metropolitane in Italia, come nel resto d'Europa.

Le autorità pubbliche si trovano oggi in difficoltà nella risposta al problema abitativo, sia a causa della crisi finanziaria e dei mercati, sia a causa dell'obbligato confronto con una nuova domanda, dinamica e multiforme.

Se il settore edilizio e costruttivo è ancora considerato volano dell'economia, è opportuno che l'ente pubblico incentivi la riattivazione del comparto, al fine di rilanciare lo sviluppo complessivo del Paese.

La compartecipazione del privato all'interno del processo prefigura i nuovi sviluppi finalizzati all'implementazione delle operazioni di *social housing*, che richiede, per una garanzia di prestazioni sociali, ambientali, economiche, il controllo attivo e mirato dell'ente pubblico.

Generalmente, le operazioni immobiliari nell'ambito della residenza sociale sono considerate poco appetibili per l'imprenditore privato, a causa della loro scarsa remuneratività. L'obiettivo della ricerca è quello di dimostrare l'opportunità di un adeguato incontro tra l'amministrazione e il settore imprenditoriale al fine di rendere tali iniziative sostenibili, innanzitutto in termini economici, per consentire uno sviluppo anche degli aspetti ambientali e sociali. Solo attraverso l'equilibrio dei risultati sui versanti ambientale, tecnico e gestionale, dall'avvio del progetto fino alla dismissione dell'immobile, può essere realizzato un oggetto architettonico/edilizio di rilevanza qualitativa.

In quest'ambito si mira a comprovare che il concetto della sostenibilità rappresenta un vantaggio sia per il pubblico che per il privato, a tutela dell'interesse generale.

Questo processo implica un rinnovato ruolo dell'architettura, che deve farsi mediatore tra l'utenza e il committente, andando a integrare le esigenze e gli obiettivi dell'una e dell'altra parte. Il senso è quello di recuperare il legame tra architettura e società nell'ottica di un progetto sostenibile.

Il bisogno abitativo nella città globalizzata: la sfida del *social housing*

La città quale insieme di spazi e di luoghi dove si svolge la vita dell'uomo, in un reciproco rapporto di integrazione, diventa qualcosa di complesso e articolato, che si definisce nello scorrere del tempo, quale prodotto di complessi equilibri all'interno dei quali sicuramente l'elemento edilizio riveste un ruolo prioritario.

Gasparini, 2001

1. La città della globalizzazione, la metropoli e i suoi abitanti

1.1 Città , globalizzazione, metropoli

All'avvento del nuovo secolo, la città appare nuovamente sito strategico per la comprensione delle tendenze principali che rimodellano l'ordinamento sociale. La città, unitamente all'area metropolitana, è uno spazio in cui si materializzano le principali tendenze macrosociali, che possono diventare oggetto di studio.¹

La città è il luogo degli scambi, ovvero luogo della circolazione di merci, idee, usi e costumi. Secondo la legge del mercato, essa si è espansa sempre più, accogliendo capitale e lavoro. Divenuta, in particolare a partire dal XX secolo, scena privilegiata degli accadimenti che coinvolgono gli individui e le loro vite, ha assunto il ruolo di soggetto principale della globalizzazione: la città è ambiente strategico per il dominio e la gestione dei circuiti economici, diventando il luogo della concentrazione delle risorse. Quest'ultima infatti, pur avvalendosi della complicità dell'informatizzazione, non può essere in grado di sopravvivere solo nel mondo telematico, bensì necessita di basi di azione materiali e reali, di poli di interscambio concretamente ancorati sul territorio.

Mercati nazionali e globali, come del resto le organizzazioni integrate globalmente, richiedono località centrali in cui effettuare il lavoro della globalizzazione. Pure le industrie dell'informazione più avanzate hanno un processo di produzione legato, almeno in parte, alla località, a causa della combinazione di risorse di cui abbisognano anche quando le produzioni sono estremamente mobili. Infine, l'ampia e nuova topografia economica realizzata mediante lo spazio elettronico è un momento, un frammento, di una catena economica ancora più ampia e inserita, in buona parte, in spazi non elettronici. Non esistono imprese né industrie totalmente dematerializzate.²

Ecco che nasce la metropoli, una sorta di città estesa, in larghezza e altezza, una realtà che trova senso nell'interazione tra densità abitativa e centralità a livello territoriale. Questa è la forma urbana che subisce in anteprima tutta la serie di evoluzioni richieste e portate dalla globalizzazione stessa, le quali necessitano di verificarsi in forma sempre più accelerata, al fine di sostenere la concorrenza a livello mondiale.

La metropoli, quindi, muta sempre più rapidamente e coinvolge in tale processo ciò che la crea, ciò che vi ruota attorno e quello che vi circola attraverso. In essa,

¹ Sassen S., *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino 2008, p. 95.

² *Ivi*, p. 106.

quotidianamente, si distruggono e si creano edifici, strade, persone. Qui si costruisce il tempo contemporaneo che scorre veloce in un intrico di relazioni.

1.2 Contenente e contenuto

Quali sono i confini della trasformazione metropolitana? Dove inizia e dove finisce il mutamento? Dove accelera e dove rallenta? Cosa è effettivamente metropli e cosa non lo è?

[...] l'assetto metropolitano non è precisamente definibile sul territorio entro confini spaziali rigidi. Infatti la cosiddetta «dominanza metropolitana», cioè l'insieme delle influenze esercitate dalle attività situate in un centro metropolitano sul territorio circostante, è concetto prevalentemente funzionale definibile soprattutto in base a variabili continue che il più delle volte non hanno soglie territoriali facilmente osservabili e per di più non sono sempre distribuite in modo biunivoco con lo spazio fisico. In altri termini la forma metropolitana non è rappresentabile come una «città più grande» a cui si accede da una cerchia di mura più ampia, ma è una forma di insediamento diffusa sul territorio, dai confini poco percepibili e non facilmente definibili. [...] L'esperienza visuale e quotidiana di milioni di viaggiatori urbani contemporanei non è che una conferma dei problemi che si incontrano nel definire le aree metropolitane.³

È evidente quindi che la dimensione metropolitana comprende un nucleo polarizzatore, al quale fa da corona una serie di aggregati suburbani che tendono a dipendere, a livello funzionale, dal grande centro.

La metropoli italiana, in particolare, è costituita da un aggregato di realtà comunali di diverse dimensioni, che fanno capo a un Comune principale – il caso di Milano è esemplificativo di tale condizione.

Dove finisce Milano? [...] Quarto Oggiaro (celebre negli anni Sessanta come quartiere ad alto rischio, oggi quasi zona residenziale, malgrado conservi la sua realtà periferica e popolare) è a Milano? Sulla carta sì. È semplice periferia. E Pero (centro industriale a nord-est della metropoli)? Sulla carta no. Ma entrando in Milano, si entra in Pero. Fa parte dell'«agglomerato urbano di Milano».⁴

Questo stato di dipendenza degli insediamenti minori induce le dinamiche che prendono vita nella vera e propria fonte centrale ad espandersi attorno; a questo punto l'«atteggiamento metropolitano» caratteristico della città globalizzata diventa pervasivo, coinvolgendo appunto tutto l'ambito circostante e andando a definire l'area di influenza della cosiddetta metropoli.

I comuni di Milano, Corsico e Basiglio, pur appartenendo a classi di ampiezza assai diverse, fanno tutti e tre parte del «contesto» metropolitano milanese. E la cosa non è senza rilevanza dal punto di vista sociologico, perché significa che Corsico e Basiglio hanno una struttura sociale – per esempio una proporzione di lavoratori dipendenti o di classi medio-

³ Martinotti G., *Metropoli: la nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna 1993, p. 62.

⁴ Nove A., *Milano non è Milano*, Laterza, Bari 2010, p. 12.

*alte rispettivamente – che non si riscontrerebbe in comuni di dimensioni equivalenti, ma esterni al contesto metropolitano.*⁵

Ecco quindi che luoghi che da un punto di vista morfo-tipologico avrebbero poco in comune con la realtà metropolitana ne acquisiscono, invece, l’“attitudine”.⁶

I suddetti insediamenti periferici, tuttavia, giocano negli ultimi anni un ruolo importante nella definizione delle dinamiche insediative di tali aree. Se la popolazione metropolitana in generale tende ad aumentare, si assiste di contro a una lenta decrescita degli abitanti dei centri maggiori: accade infatti che molte famiglie, per svariate motivazioni, scelgano di abitare piuttosto nei nuclei urbani minori.

*La crescita [...] di molti comuni metropolitani non è interpretabile come «fuga dalla città», ma come risultato delle scelte localizzative di individui e famiglie, entro il territorio del nuovo sistema urbano in formazione. Scelte basate sull’usuale insieme di motivazioni economiche, emotive e culturali, tra le quali giocherà forse, per taluno, anche la rappresentazione ideologica di una vita più semplice, sottratta alle complessità e alle tensioni della grande città.*⁷

In gergo, tuttavia, per “metropoli” si intende il nucleo urbano centrale; tutto il resto, che concorre a definire funzionalmente la metropoli stessa, tende a mimetizzarsi nell’intorno, nei sobborghi, ovvero in quell’area che genericamente si usa definire come “hinterland”.⁸

*[...] la nuova realtà metropolitana si sovrappone alla antica realtà urbana o municipale senza eliminarla. Le due entità convivono sul territorio e nelle menti degli uomini, sia pure con diversi gradi di identificabilità psicologica, sociale e amministrativa.*⁹

È il centro, infatti, che polarizza le attività della metropoli, fungendo da tramite con il resto del mondo globalizzato: qui avvengono propriamente gli scambi.

1.3 Trasmigrazione

*In questo reticolo globale non avviene soltanto la trasmigrazione di capitale, ma anche una trasmigrazione di popolazione, sia ricca (per esempio, la nuova forza lavoro transnazionale altamente professionalizzata), sia povera (per esempio, la maggior parte dei lavoratori migranti). Uno spazio in cui avviene inoltre la trasmigrazione di forme culturali o la riterritorializzazione delle subculture «locali».*¹⁰

Tale dinamica di “trasmigrazione” è lo spirito motore che alimenta la nascita delle nuove tendenze sociali. È per questo motivo che la metropoli diventa oggetto

⁵ Martinotti G., *Metropoli*, cit., p. 98.

⁶ *Ivi*, p. 118.

⁷ *Ibid.*

⁸ Nel caso della città di Milano tale meccanismo assume un peso particolare. Il vero e proprio Comune di Milano è percepito come un’entità circoscritta, indipendente dai Comuni dell’hinterland.

⁹ *Ivi*, p. 185.

¹⁰ Sassen S., *Una sociologia della globalizzazione*, cit., p. 126.

privilegiato per la lettura del tempo presente. In essa si verificano la maggior parte dei fatti nuovi, che traineranno poi il resto della realtà, ciò che metropoli non è, o non è ancora. Qui si sviluppano i nuovi processi, le nuove modalità, le nuove identità, che poi contageranno a macchia d'olio ciò che sta "fuori".

Il concetto di trasmigrazione comprende in se stesso quello di "immigrazione": parola contestata e difficile, ma, a ben vedere, dinamica irrinunciabile della globalizzazione. In fin dei conti la città non diventa metropoli tanto grazie ad una smisurata crescita dall'interno, ma piuttosto per una addizione dall'esterno. La metropoli cresce perchè richiama risorse e, quindi, persone.

L'immigrazione [...] è uno dei processi principali mediante i quali si è costituita una nuova politica economica transnazionale, sia al livello macro dei mercati globali del lavoro, sia a livello micro, translocale, delle strategie di sopravvivenza delle famiglie. Una politica economica transnazionale ampiamente inserita nelle grandi città, anche perchè la maggior parte degli immigrati, sicuramente nel mondo sviluppato, dagli Stati Uniti al Giappone, all'Europa occidentale, è concentrata nelle grandi città, benchè il trasferimento in città più piccole e nelle periferie sia tutt'altro che secondario. Per alcuni studiosi, l'immigrazione è un processo costitutivo dell'odierna globalizzazione, sebbene non sia riconosciuta o rappresentata come tale dalla vulgata dell'economia globale. La città è un sito d'importanza fondamentale per lo studio empirico di questi flussi transnazionali e di queste strategie familiari. Il capitale globale e la forza lavoro di nuova immigrazione sono due esempi importanti di attori transnazionalizzati [...].¹¹

È chiaro il fatto che la metropoli sia in grado di attrarre una molteplicità di risorse, materiali, immateriali – ovvero culturali – e umane. Per tale motivo essa diventa uno spazio complesso, in cui coesistono diverse realtà che vivono insieme, stabilendo rapporti di reciprocità, oppure una accanto all'altra, senza incontrarsi mai.

1.4 La metropoli contemporanea

Le città hanno cominciato a configurarsi come metropoli durante il Novecento. Tuttavia non si può negare che il senso e la forma della metropoli siano già cambiati rispetto al momento della sua nascita. Principale fattore della mutazione è sicuramente l'evoluzione dell'economia che precedentemente si basava sul settore della produzione, mentre attualmente ruota attorno al terziario, ovvero al campo dei servizi e dell'informazione.

Una conseguenza ovvia (ma ben lungi dall'essere stata elaborata nei suoi vari aspetti) del passaggio da un'economia di produzione a un'economia di servizi sta nel fatto che mentre le merci possono venire trasportate, e i capitali trasferiti, senza che gli addetti alle operazioni produttive e finanziarie si debbano spostare fisicamente, gran parte delle prestazioni in una economia di servizi richiede invece il contatto fisico tra chi le presta e chi le riceve [...].¹²

¹¹ Ivi, p. 104.

¹² Martinotti G., *Metropoli*, cit., p. 155.

La metropoli contemporanea, quindi, è meno legata al movimento delle merci, ma ha più a che fare con lo spostamento di persone.¹³

Sta emergendo una sorta di nuova classe media internazionale che, lavorando nei settori manageriali, si sposta frequentemente in giro per il mondo, senza realmente uscire dal proprio ambiente sociale: sono coloro che *“vivono tra le città, più che nelle città”*¹⁴.

Tale processo porta innegabili conseguenze che coinvolgono i settori dei trasporti, del commercio, della residenza. A cambiare è, in primo luogo, l'organizzazione della vita quotidiana. L'uomo vive in uno scenario di continua mobilità spazio-temporale, per cui si svincola mano a mano da legami con modelli definitivi di insediamento e di convivenza.

*La città va segmentandosi e stratificandosi non più sulla base di appartenenze più o meno significative e radicate all'interno di certe sub-aree spazialmente delimitate e definite, bensì partendo da quelle che sono differenziate modalità di fruizione del territorio nella nuova ridefinizione funzionale. Dove al concetto di identificazione va ora sostituendosi il concetto di fruibilità.*¹⁵

Il cittadino moderno avverte in maniera nuova il concetto di qualità della vita, quindi, necessariamente, anche di qualità dell'abitare.¹⁶

1.5 Gli abitanti e il loro spazio

*Da molti segni appare [...] sempre più evidente che nella metropoli stanno emergendo gli interessi, a volte contrapposti, di popolazioni che sono soprattutto diverse quanto a modo d'uso della città. Le conseguenze di questa nuova e crescente articolazione della popolazione metropolitana sono molte e non sono ancora state finora adeguatamente esplorate.*¹⁷

L'economia contemporanea coinvolge innumerevoli figure sociali. La metropoli, nell'immaginario collettivo, è popolata perlopiù da pendolari e manager che percorrono di fretta le strade luccicanti di vetrine; tuttavia, esiste anche una importante popolazione sommersa, che svolge il proprio lavoro in secondo piano, ma che è parte della metropoli stessa, in ugual modo e forse anche più concretamente.

Normalmente, queste imprese sono concettualizzate in termini di ipermobilità dei loro prodotti e di livello elevato di perizia dei professionisti che vi lavorano, invece che in termini di processi di produzione che comportano, di infrastrutture di servizi che richiedono e di

¹³ *“L'uomo postmoderno è potenzialmente un nomade [...]. Troppo spesso si trascura un punto essenziale e cioè che noi possiamo muoverci liberamente proprio perchè abbiamo i mezzi elettronici per rimanere in contatto con la nostra sede. Nessuno va al di là del raggio di un colpo di telefono, di una trasmissione dati o di un fax dal proprio ufficio – o in effetti da qualsivoglia ufficio”.* Tratto da: Martinotti G., *Metropoli*, cit., p. 170.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Guidicini P., *Nuovo manuale per le ricerche sociali sul territorio*, Franco Angeli, Milano 1998, p. 21.

¹⁶ Nuvolati G., *Mobilità quotidiana e complessità urbana*, Firenze University Press, Firenze 2007, p. 63.

¹⁷ Martinotti G., *Metropoli*, cit., p. 157.

*lavori non qualificati che pur vi si svolgono. Una analisi particolareggiata delle economie urbane basate sui servizi rivela l'esistenza di una notevole articolazione di imprese, settori e lavoratori che a prima vista sembrerebbero aver poco a che spartire con un'economia urbana dominata dalla finanza e dai servizi specializzati, ma che assolvono in realtà una serie di funzioni che fanno parte integrante di questa economia.*¹⁸

La metropoli contemporanea, basandosi su una economia di servizi che privilegia quindi la mobilità, genera nuovi meccanismi economici. A loro volta, le dinamiche economiche hanno precise ricadute sullo spazio e sugli individui, andando a modificare sensibilmente la morfologia urbana e sociale della città tradizionale.

*L'ascesa di un'economia guidata da servizi specializzati, in particolare la nuova finanza e il complesso dei servizi alle corporation, genera quello che può essere considerato un nuovo regime economico. [...] Tra le pressioni che esercita c'è quella verso la polarizzazione, come nei casi dei profitti elevatissimi in ambito finanziario, e dello sviluppo della proprietà immobiliare di lusso, che contribuiscono a svalutare la manifattura, i servizi a basso valore aggiunto, la costruzione di abitazioni a reddito medio, nella misura in cui questi settori non possono generare profitti paragonabili con quelli di gran parte dell'attività finanziaria.*¹⁹

La metropoli risulta, a ben vedere, altamente selettiva nei confronti di funzioni e persone: ciò che è legato alle dinamiche del profitto resta, ciò che ne è estraneo o marginale viene allontanato. La forza dell'economia condiziona la presenza di attività e fruitori altamente selezionati.

*L'elevato livello di prezzi e profitti nel settore internazionalizzato e nelle sue attività affaristiche ancillari – ristoranti e alberghi di gran lusso – rende sempre più difficile agli altri settori competere in fatto di spazi e di investimenti. Molti di questi settori hanno sperimentato un notevole abbassamento di livello, magari anche accompagnato da trasferimento, come mostra per esempio il caso dei piccoli negozi di quartiere sostituiti da boutique e ristoranti a portata esclusiva delle élite urbane a reddito elevatissimo. [...] L'espansione di una forza lavoro altamente retribuita, assieme alla nascita di nuove forme culturali, ha comportato un processo di trasferimento di questa forza lavoro in ex zone degradate appositamente ristrutturate («gentrification»), processo basato, in ultima analisi, sulla presenza di un ampio serbatoio di forza lavoro a basso salario.*²⁰

La città metropolitana sembra non avere spazio per tutti, o, quanto meno, non offre alla moltitudine le condizioni adeguate per prendervi posto. La popolazione urbana si compone infatti non solo dei veri e propri abitanti, ma, anche e soprattutto, di un numero imprecisato di consumatori, che transitano all'interno della città per utilizzarne le risorse. Tali individui non appartengono realmente alla popolazione cittadina, pur prendendo parte a molte delle attività più rilevanti che essa offre; si parla quindi di *visitors*²¹ o di *city users* per definire questa particolare categoria di persone.

¹⁸ Sassen S., *Una sociologia della globalizzazione*, cit., p. 108.

¹⁹ *Ivi*, p. 113.

²⁰ *Ivi*, p. 114.

²¹ “[...] si propone la seguente definizione di *visitors*: ogni persona che si reca in un luogo diverso da quelli solitamente frequentati per un periodo di durata inferiore ad un anno e per un motivo principale diverso dal trasferimento definitivo o temporaneo della residenza”. Tratto da: <<http://scienziaturismo.it/i/it/annali-nomenu/saggi/city-users-iperturisti-p8-1086.html>>.

Il centro cittadino globalizzato vive in particolare grazie a tale segmento di utenza, che porta ricchezza, vitalità, idee.²² Mano a mano la città storica si trasforma al fine di risultare sempre più propositiva e attrattiva, per cui, in un'ottica di riqualificazione, le case abitate cominciano a lasciare il posto ad eleganti uffici e sfarzosi servizi commerciali: la metropoli dei servizi prende irriverente il suo spazio. Di conseguenza viene a generarsi un meccanismo di redistribuzione delle funzioni, che porta a una riconfigurazione del ruolo del centro; al contempo la residenza si allontana, portando con sé la popolazione degli abitanti.

L'intervento nei centri – che è costituito, come è noto, da operazioni di varia natura (rinnovo, risanamento, restauro, ecc.) e coinvolge operatori pubblici e privati – comprende sia processi di controllo diretto (l'espulsione dal centro di popolazioni e attività "inadatte"), sia processi integrativi. [...]

La riqualificazione della centralità urbana – che possiamo considerare come la logica essenziale di queste trasformazioni – si colloca infatti entro un processo più generale di redistribuzione di funzioni e popolazioni. Gli effetti dell'intervento si estendono al di là delle aree di intervento: non solo hanno implicazioni per la struttura complessiva della residenza, ma tendono in generale ad una riproduzione dell'intero sistema urbano, appunto attraverso la riqualificazione del ruolo del centro e la ridefinizione dei suoi rapporti con il sistema urbano e territoriale.²³

²² “[...] alcune città, del resto, vivono su un’economia basata quasi interamente sulla popolazione di city users e consumatori metropolitani in generale. È il caso di una città come Rimini che, con la sua area, durante il periodo estivo si trasforma da una città media a un complesso metropolitano con un milione di abitanti e più”. Tratto da: Martinotti G., *Metropoli*, cit., p. 148.

²³ Tosi A., *Ideologie della casa: contenuti e significati del discorso sull’abitare*, Franco Angeli, Milano 1980, pp. 36-37.

2. Le popolazioni urbane

L'habitat urbano, pazientemente costruito dalle generazioni del passato, viene stravolto da modi di vita sempre più irrinunciabili e insostenibili al tempo stesso. I vecchi abitanti delle città vengono sospinti e minacciati da nuove popolazioni, che non sono soltanto il risultato di una più recente ondata delle storiche migrazioni da aree povere ad aree ricche, ma anche il prodotto delle pacifiche invasioni quotidiane di milioni di lavoratori pendolari e del passaggio di masse crescenti di visitatori e consumatori metropolitani.²⁴

Il nuovo paesaggio urbano diventa sempre più complesso e interpretarne la struttura è operazione difficile. All'interno della città si trovano persone diverse, per motivi plurimi e per tempi variabili. Una definizione per "classi", in questo caso, non è appropriata, mentre si ritiene più opportuno parlare di "popolazioni". Con questo termine si intende presentare una sorta di suddivisione della moltitudine metropolitana in categorie, che si basa sulla lettura semplificata dei comportamenti che caratterizzano gruppi sociali riconoscibili. Il fine ultimo è quello di distinguere e identificare quantitativamente e qualitativamente alcune delle esigenze abitative emergenti, in relazione a settori funzionali di riferimento.

L'intento non è quello di classificare e settorializzare la popolazione in "segmenti target" ai quali attribuire bisogni definitivi da affrontare per mezzo di schemi predeterminati, bensì quello di comprendere la varietà e la complessità di una società nuova.²⁵

Certamente, nel tempo di evoluzione della forma metropolitana, come sono cambiati i meccanismi economici, sono conseguentemente cambiati anche gli stili di vita.

Tradizionalmente, gli abitanti di una città lavoravano anche entro le sue mura. «Popolazione notturna» e «Popolazione diurna» (gli abitanti e la forza lavoro) coincidevano spazialmente e sociologicamente in larghissima misura. Il che non escludeva l'esistenza di un terzo gruppo di persone, che andavano ad aumentare temporaneamente la popolazione urbana, per rifornire la città delle necessarie risorse o per ragioni di commercio, di culto o di altro genere.

²⁴ Martinotti G., *Metropoli*, cit., p. 157.

²⁵ "Il termine compartimentalizzazione vuole indicare l'approccio che vede i problemi della società, per esempio quello della casa, come insieme di sottoprodotti separati, divisi per gruppi di popolazione, essendo ciascun gruppo trattato come una diversa "popolazione target". Così i programmi si rivolgono agli anziani, agli handicappati, alle famiglie di grandi dimensioni, ai nuclei monoparentali, ai nomadi, agli homeless bisognosi di assistenza sociale, ai gruppi di origine straniera, ecc.

A parte la sua inattendibilità analitica e pratica, ciò che interessa qui è che lo specialismo si colloca nello stesso sistema concettuale in cui si sono sviluppate le teorie amministrative dei bisogni. [...] lo specialismo non esprime una logica pluralistica di definizione, ma quella della riduzione al residuale o al deviante: infatti ha tradizionalmente esasperato, in funzione del trattamento "a parte", gli elementi di diversità di un problema, di una situazione, di un gruppo di utenti. "Speciale" diventa così essa stessa categoria generale di definizione. Lo specialismo nega la specificità, riconducendola all'ambito delle definizioni negative". Tratto da: Tosi A., *Case, quartieri, abitanti, politiche*, Libreria Clup, Milano 2004, p. 77.

*Ma si trattava di quantità molto limitate rispetto al grosso della popolazione cittadina che rimaneva anche fisicamente circoscritto «entro le mura».*²⁶

La città tradizionale era caratterizzata dalla corrispondenza tra le popolazioni del giorno e della notte; ciò significa che per la maggior parte gli abitanti non solo risiedevano in città, ma vi svolgevano anche quotidianamente la propria attività lavorativa.

La “metropoli di prima generazione”, che nasce con il raggiungimento della maturità industriale, vede lo sviluppo della tecnologia e della mobilità. Comincia quindi ad avvenire una prima scissione tra popolazione diurna e popolazione notturna: nasce la figura del lavoratore pendolare.

*[...] si sviluppa il pendolarismo, che costituisce l'esperienza circadiana più diffusa del «metropolita» nei decenni centrali del ventesimo secolo. In questa fase le grandi città e i loro hinterlands continuano a crescere perché i fattori di concentrazione dell'economia (dalle tecnologie produttive, ai trasporti, a tutto il complesso delle esternalità positive del contesto urbano) continuano a rendere la città il luogo di gran lunga preferito nelle decisioni localizzative di imprese e individui.*²⁷

In seguito, la crescita dei redditi e la nascita del concetto di “tempo libero” portano la popolazione urbana a spostarsi periodicamente verso i luoghi di villeggiatura o in direzione di altre città, con il fine unico di trovare altrove svago e intrattenimento.

*La popolazione delle grandi città le abbandona in massa – in modi che spesso assomigliano a una fuga – alla fine di ogni settimana lavorativa e in determinati periodi dell'anno. Ma per le stesse ragioni le metropoli attraggono anche una massa crescente di persone per la ricreazione serale e domenicale. A questa popolazione transeunte si aggiunge poi quella dei clienti delle grandi funzioni commerciali e degli utilizzatori delle funzioni superiori di cultura, dai musei alle università.*²⁸

Ecco che i cosiddetti *city users* arrivano presto ad affollare la “metropoli di seconda generazione”.

*A queste tre popolazioni – abitanti, pendolari e consumatori – se ne aggiunge oggi una quarta, [...] costituita da quanti si recano in città per affari o scambi. Parliamo delle persone che vengono in città, spesso da molto lontano, per un periodo di tempo limitato, ma di solito superiore alla giornata, per riunioni di affari, incontri, convegni, visite a clienti e altre incombenze simili. Le città hanno sempre attirato popolazioni di questo tipo: pellegrini, mercanti, viaggiatori e vagabondi di ogni genere. Ma nelle metropoli contemporanee questa funzione sta assumendo una importanza crescente, grazie alla progressiva trasformazione delle economie urbane in economie di servizi.*²⁹

L'ultima popolazione, in ordine temporale, che entra nella “metropoli di terza generazione” è quella dei *businessmen*; si tratta di persone che provengono spesso

²⁶ *Ivi*, p. 143.

²⁷ *Ivi*, p. 144.

²⁸ *Ivi*, p. 145.

²⁹ *Ivi*, p. 151.

dall'estero e si trattengono in città per un periodo di durata limitata a causa di incontri d'affari, congressi, eccetera.

2.1 Paesaggio metropolitano

Le nuove popolazioni urbane non si presentano certo come categorie uniformi e piatte, anzi risultano caratterizzate da una notevole stratificazione sociale interna, che rende ancora più diversificato il nuovo quadro sociologico urbano.

I centri delle conurbazioni metropolitane sono abitati soprattutto da anziani o da giovani, mentre la popolazione matura si concentra nelle fasce periferiche; inoltre, i poli metropolitani, offrendo opportunità di istruzione e occupazione, attraggono la stabilizzazione degli strati medio-alti.

Il processo di trasformazione delle vecchie strutture urbane italiane si sta avviando, con fatica, con inceppi e ostacoli di vario genere. Una serie di modi di intervento, che privilegiano la ristrutturazione dei centri storici, è ancora legata a interessi immobiliari di grandi capitali che, espellendo fasce di abitanti a minor reddito dalle loro abitazioni degradate, danno spazio a operazioni speculative a solo ed esclusivo vantaggio della grande borghesia.³⁰

Le classi medie e medio-basse, in conseguenza dei processi di *gentrification*, sono costrette ad allontanarsi. Gli immigrati tendono a prendere posto negli spazi interstiziali, sia in porzioni centrali in via di ghettizzazione, sia in zone periferiche. La popolazione degli abitanti appare in diminuzione diffusamente in tutti i centri maggiori.

Al contempo, si può constatare una stabilizzazione del fenomeno del pendolarismo, se non addirittura una sua decrescita, dal momento in cui stanno nascendo nuove *job opportunities* meno polarizzate ma distribuite sul territorio. Infatti, a seguito dei processi di dismissione di molte delle aree industriali centrali in favore dello sviluppo del settore terziario e con il trasferimento dei ceti medi nelle fasce metropolitane, all'interno di questa categoria la componente operaia è in forte diminuzione, mentre aumenta la classe media.

Tra i *city users* si contano giovani e giovanissimi, come anche individui di età media e avanzata. Si parla di una popolazione molto variegata, che presenta un'ampia stratificazione di fasce di reddito, proprio perché i motivi di fruizione dei servizi metropolitani sono di diversa natura. Al contrario, la categoria dei *businessmen* risulta più uniforme, costituita da una popolazione prevalentemente benestante, proveniente dalle fasce medio-alte di reddito.

In particolare, i gruppi dei *city users* e dei *metropolitan businessmen* fanno circolare molta ricchezza ed è per questo che le città sono impegnate in una strenua

³⁰ Boeri C., *Le dimensioni umane dell'abitazione*, Franco Angeli, Milano 1981, p. 39.

competizione al fine di aggiudicarsi la localizzazione di funzioni superiori – come sono appunto le sedi manageriali.³¹

*[...] tra i governanti delle metropoli e anche dei centri urbani minori, si fa largo l'idea del city marketing, cioè dell'insieme di strategie volte a mettere in luce i vantaggi localizzativi di una città sull'altra: basti pensare alla strenua competizione tra le classi dirigenti delle diverse città per ottenere l'assegnazione di importanti funzioni di ricreazione collettiva, come le Olimpiadi, i campionati mondiali di calcio o le grandi esposizioni.*³²

Conseguentemente la città, per poter accogliere tali nuove funzioni e gli individui che ne fruiscono, cambia forma e, poiché le ultime due popolazioni risultano più potenti economicamente, sono anche quelle che prevalgono nella sfida competitiva per l'appropriazione dello spazio.

Per esempio le popolazioni dei city users e dei metropolitan businessmen non sono attratte dai quartieri residenziali, se si escludono quelli pittoreschi o con particolari valori ambientali, e non danno luogo a quei conflitti diretti tra due zone residenziali adiacenti, spesso originati da diversità etniche degli abitanti, tradizionalmente messi in luce dalle analisi ecologiche. Tuttavia le due popolazioni metropolitane creano indirettamente forti pressioni sulla popolazione locale, o quantomeno su alcune fasce di questa popolazione. Gli antichi quartieri popolari o caratteristici – che spesso erano originariamente tali proprio perché abitati da popolazioni marginali: vecchi ceti artigiani, studenti, artisti o gruppi etnici – sotto la spinta delle esigenze dei consumatori metropolitani tendono a trasformarsi via via da zone residenziali in aree commerciali. È il caso di Soho, del Quartier latin, del Greenwich Village, di Brera e di tanti altri quartieri analoghi che ritroviamo in tutte le città del mondo. [...] Mentre la città tradizionale era soprattutto una città del lavoro e dell'abitare la metropoli contemporanea è dunque in misura crescente una città della ricreazione e degli scambi. [...]
*Nel complesso dunque è la funzione residenziale ad apparire perdente nella dinamica che investe i grandi centri metropolitani.*³³

Il processo che si sta avviando, quindi, tende ad allontanare la funzione residenziale dalle aree più rappresentative dei centri cittadini, in modo da lasciare spazio alla città dell'intrattenimento e del commercio, degli alberghi di lusso e delle sedi direzionali. Resta localizzata nel centro della metropoli solo un certo tipo di residenza, che accoglie le fasce privilegiate della popolazione, tra le quali molto spesso non sono compresi nemmeno i veri e propri abitanti-residenti.

³¹ In particolare quest'ultima funzione determina importanti ricadute sull'aspetto dell'abitare. Si pensi, ad esempio, a manager che vengono chiamati, magari dall'estero o da altre città, a trasferirsi per un periodo di una certa durata nella metropoli. Questa fascia di utenza presenta esigenze particolari e rientra nella categoria che possiamo definire dell'abitare contemporaneo. “[...] l'insediamento di nuove sedi manageriali porta con sé una forza lavoro di tipo diverso da quella dell'espansione delle fabbriche in una fase precedente. [...] Oggi poche grandi imprese potrebbero permettersi di studiare una nuova localizzazione senza tenere conto, soprattutto per i proprio dipendenti delle fasce medio-alte, delle urban amenities offerte dalle località di destinazione”. Tratto da: Martinotti G., *Metropoli*, cit., p. 174.

³² Martinotti G., *Metropoli*, cit., p. 22.

³³ *Ivi*, pp. 160-164.

2.2 Relazioni e conflitti

Le popolazioni che vivono la metropoli usano relazionarsi tra loro secondo dinamiche diversificate, in funzione dei ruoli differenti e dei tempi differiti di fruizione dello spazio e dei servizi urbani. Tra residenti e popolazione non residente i rapporti non sono sempre di natura pacifica dal momento in cui obiettivi, bisogni e aspettative vengono talvolta a concorrere per l'uso e il consumo delle risorse della città.³⁴

Il primo motivo a generare tensioni riguarda il dominio dello spazio. I processi di terziarizzazione e *gentrification* dei centri cittadini danno luogo a fenomeni di polarizzazione sociale ed economica che portano a conseguenze inedite: la popolazione in transito o in momentanea permanenza risulta avvantaggiata a discapito delle fasce deboli della popolazione residente.

Va aggiunto inoltre che anche l'accesso spazio-temporale ai servizi può creare occasioni di scontro, considerando il fatto che le categorie di utilizzatori della città hanno priorità e urgenze differenti rispetto a quelle dei residenti.

Conseguenza diretta è quindi la nascita di conflitti di natura economica: sembrano rinforzarsi le vecchie differenze di classe. Come detto, infatti, accanto al gruppo dei consumatori, si affianca la fascia dei prestatori d'opera a basso costo; le due categorie tuttavia abitano due realtà differenti, rispettivamente quella di *front stage* e quella di *back stage*, ovvero quella sfavillante della vita sociale e quella dei sobborghi degradati.³⁵

Problemi in merito alle radici culturali sono fortemente correlati ai precedenti dal momento in cui le tendenze di internazionalizzazione, che dipendono dai sopra citati fenomeni di *gentrification* e terziarizzazione, comportano il progressivo smarrimento delle identità locali, insieme ai segni della memoria collettiva.

La metropoli è investita, inoltre, da un fenomeno prettamente inerente a questioni fiscali, detto di *spillovers*. La fascia dei residenti, infatti, è sottoposta a prelievi fiscali piuttosto ingenti per garantire alla città il mantenimento e il buon funzionamento di tutta una serie di servizi e infrastrutture che nel concreto vengono utilizzati poi da altre categorie, come appunto pendolari, *city users* e *businessmen* e visitatori.

Le quattro popolazioni svolgono attività tra loro molto diverse, pur rivelando anche tratti comuni per quanto riguarda alcune attitudini comportamentali.

³⁴ Per approfondimenti vedi: Nuvolati G., Piselli F. (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti. La città diffusa: stili di vita e popolazioni metropolitane*, Franco Angeli, Milano 2009.

³⁵ Per approfondimenti vedi: Goffman E., *La vita quotidiana come rappresentazione*, Il Mulino, Bologna 1969.

Tabella 1: Le attività delle popolazioni metropolitane.

Popolazioni	Attività		
	Abitare	Lavorare	Consumare
Abitanti	Sì	(Sì/No)*	Sì
Pendolari	No	Sì	(Sì)**
City users	(Sì/No)***	No	Sì
Businessmen	(Sì/No)***	Sì	Sì

Dati rielaborati da: Martinotti G., *Metropoli: la nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna 1993, p. 152.

* (Sì/No) perché alcuni abitanti possono lavorare al di fuori della città di residenza;

** (Sì) perché anche i pendolari seppur in misura più modesta dei *city users* e dei *businessmen* consumano nella città dove si recano giornalmente a lavorare;

*** (Sì/No) perché spesso tali categorie possono o meno abitare in città, e quando vi risiedono manifestano esigenze differenti rispetto a quelle dei tradizionali residenti.

Le diverse pratiche dell'abitare, del lavorare e del consumare rispecchiano i rispettivi stili di vita, dai quali derivano poi differenti esigenze dal punto di vista abitativo. Si può quindi dire che all'evoluzione della metropoli consegue una trasformazione progressiva delle forme dell'abitare.

2.3 L'evoluzione dell'abitare

Andare a vivere nella campagna urbana che circonda le grandi città, senza rinunciare ai benefici del vivere urbano. Fuggire dalle città per andare a vivere nel borgo. Rimanere a lungo presso la famiglia d'origine anche dopo avere terminato gli studi. Accudire i genitori anziani, inventando soluzioni abitative d'emergenza. Decidere di sposarsi o avviare una relazione di coppia stabile, mantenendo ciascuno la propria casa. Cercare comunità di simili con i quali instaurare rapporti di vicinato pacifici anche se artificiali. Tornare a scoprire alcune parti della città per il loro tono di mescolanza, di varietà. Trascorrere la propria vita in bilico tra due case, tra due città, tra due tempi di vita alternativi.³⁶

Il modello di abitare pre-moderno, caratteristico della città tradizionale preindustriale, prevedeva un'organizzazione sociale di tipo comunitario fondata sul ruolo centrale della famiglia allargata. La casa era concepita non solo come uno spazio fisico ben definito, ma anche come un'entità sociale.

Con la nascita della modernità, sfera privata e sfera pubblica cominciano a distinguersi in maniera piuttosto netta. Ciò corrisponde, a livello abitativo, a una razionalizzazione della struttura planimetrica della casa, quindi gli spazi interni cominciano a distinguersi per funzioni e fruitori: tra zona giorno e zona notte, tra spazio di relazione, pubblico, e spazio individuale, privato.

Si può dire che tale struttura venga tuttora adottata senza sensibili modifiche nella maggior parte dei casi di nuove costruzioni (nella produzione di mercato e pubblica), pur risultando piuttosto inefficace già a partire dagli anni Settanta, che decretano l'inizio della fine del modello moderno.

³⁶ Granata E., Lanzani A., *La fabbrica delle periferie*, "Animazione Sociale", 8/9, 2006.

Attualmente, non si è ancora di fronte a una sperimentazione seria, che si dimostri pronta ad affrontare le nuove pratiche abitative anomale, nate con l'uomo della contemporaneità, e a prenderne in carico i bisogni e le esigenze. Le recenti esperienze di auto-costruzione, *self-help*, *community architecture*, *co-housing*, *shared housing* e condomini solidali rivelano la necessità di una architettura meno rigida, più flessibile rispetto alle sempre più rapide trasformazioni produttive, demografiche e sociali.

Non a caso, nascono negli ultimi anni nuove tipologie abitative come gli *open-space* e i *loft*, parallelamente ad una crescente indifferenziazione dei tempi e dei luoghi di lavoro e di non lavoro.

Abitare, al giorno d'oggi, è un concetto complesso, per il quale è difficile, se non impossibile e scorretto, trovare una definizione unica. L'abitare contemporaneo è un'esperienza situazionale, processuale e progressiva, che comprende molteplici luoghi e una serie di azioni e relazioni con l'intorno dei luoghi stessi. L'idea di abitare possiede un forte connotato di multidimensionalità, per cui viene condizionata da numerosi aspetti: territoriali e fisici, economici e legali, relazionali.

3. Metropoli Milano

È persino un luogo comune, ma è indubitabile che Milano abbia prevenuto i tempi, giocando un ruolo trainante nei processi di modernizzazione del Paese. Concentrazione industriale e precoce terziarizzazione, urbanesimo, con flussi migratori prima di corto e poi di lungo raggio, poi sub-urbanizzazione e “declino” urbano, sperimentazione di nuovi sistemi di regolazione sociale e istituzionale a scala locale, rapida saturazione di spazi intra muros e sviluppo di relazioni con la “periferia”, “strade di ferro” a lunga percorrenza e ferrovie regionali e reti tranviarie e linee metropolitane, le prime autostrade e la mobilità di massa su gomma, elettrificazione e poi “petrolizzazione”, realizzazione di grandi impianti, servizi e attrezzature urbane... sono altrettanti esempi di tale funzione storica.³⁷

Il ruolo che Milano innegabilmente ricopre, nel panorama nazionale e continentale, è quello di una metropoli di avanguardia, in slancio deciso verso il nuovo, pioniera del futuro.

Snodo strategico per l'accesso ai mercati europei, posizione di dominanza geografica a livello regionale, città “glocale” in grado di gestire la filiera produttiva-territoriale, ruolo di avanguardia culturale, terreno fertile per la ricerca, il capoluogo lombardo si è sempre qualificato come il luogo dell'innovazione, traino per lo sviluppo del Paese.

La varietà e la diversità di tutte le funzioni complementari che animano il territorio urbano (produzione, servizi, abitazione, ecc.) rende complessa l'articolazione di uno spazio sempre più vasto. Definire l'ampiezza di Milano nei confini della “regione urbana” comporta lo sviluppo di dinamiche territoriali e sociali nuove.

[...] il tema della dimensione non si risolve in una delimitazione, seppur ampia. Restano questioni aperte nel trattare la città contemporanea: quali relazioni tra le molteplici popolazioni metropolitane e le pratiche d'uso della città e dei territori, quali dimensioni spazio-temporali e su quali geografie?³⁸

Il governo della città deve occuparsi della pianificazione delle trasformazioni urbane, non potendo trascurare tra queste l'evoluzione del mercato immobiliare, che riveste grande peso all'interno delle dinamiche economiche che coinvolgono la metropoli.

In realtà, la rete di relazioni di cui Milano risulta il polo propulsore si estende oltre i confini comunali, supera i limiti della provincia e arriva a interessare un'area di scala interprovinciale, se non addirittura interregionale.

[...] è quindi fondato affermare che politiche e progetti, anche quando insistono fisicamente sul territorio del comune di Milano, devono essere pensati in rapporto con il “fuori”, devono cioè essere finalizzati a riprodurre i vantaggi competitivi specifici del territorio plurale che costituisce la regione urbana milanese.³⁹

³⁷ Centro Studi PIM, *Dal mondo nuovo alla città infinita. Cento anni di trasformazioni e progetti nell'area milanese*, “Argomenti&Contributi”, 8, maggio 2007, p. 73.

³⁸ Bolocan Goldstein M., Bonfantini B., *Milano incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento*, Franco Angeli, Milano 2007.

³⁹ Centro Studi PIM, *Dal mondo nuovo alla città infinita*, cit., p. 78.

Le politiche pubbliche devono muoversi sui fronti sia della dimensione locale sia di quella globale.

Si parla quindi da un lato di promozione e crescita delle funzioni urbane, in uno scenario anche internazionale, dall'altro di consumo di suolo, risanamento ambientale e riqualificazione urbana.

In un panorama così ampio pare evidente come le strategie evolutive della città debbano considerare le dimensioni non solo territoriali ma anche sociali di una trasformazione "integrata", che osservi innanzitutto i nuovi soggetti protagonisti della vita della città i quali si muovono in uno scenario urbano inedito.

Questi temi suggeriscono una problematizzazione del rapporto competitività/abitabilità che, pur non necessariamente contrappositivo, appare tutt'altro che pacificamente risolto e schematicamente componibile. Sono aspetti che hanno sollecitato uno sguardo differente e più ficcante sul mutamento, alimentando indagini e discussioni sulla dimensione dinamica delle pratiche metropolitane, in particolare in ordine a "condizioni miste di mobilità" e di fruizione dello spazio regionale, e a forme di appartenenza ibrida e cangiante ai vari tipi di popolazioni urbane.⁴⁰

3.1 Desiderio e bisogno

L'area metropolitana milanese è campo d'indagine privilegiato per la lettura delle nuove dinamiche abitative. In essa si presenta tutta la gamma multiforme delle pratiche dell'abitare contemporaneo. Città globalizzata, luogo di richiamo di una molteplicità di individui per innumerevoli ragioni, in Milano convivono sperimentazioni sui modi dell'abitare contemporaneo – sotto forma di progetti formalizzati o di creazioni spontanee, assieme a forme critiche di disagio.

Una delle caratteristiche principali della postmodernità è il superamento dei bisogni e il passaggio al desiderio. Questo ha la proprietà di essere tautologico, per cui si legittima per il solo fatto di esistere. La conseguenza è che ogni desiderio è potenzialmente legittimo e solvibile e ognuno è titolare di una sorta di diritto al desiderio. È un'autentica rivoluzione che mette in discussione le tendenziali omogeneità e stabilità dei destinatari del progetto presupposte dal movimento moderno, la contemporaneità valorizza e ricerca la differenza. L'icona, del resto, è, per definizione, la diversità.⁴¹

Si trovano quindi a confronto le due tensioni opposte che strutturano la domanda dell'abitare: da una parte il "desiderio", che ambisce alla diversità dei modelli, dall'altra il "bisogno", che ha a che fare invece con situazioni di disuguaglianza e di deprivazione.

Il bisogno corrisponde ad una necessità, considerata oggettiva, che può essere soddisfatta nel mondo tangibile: nutrirsi, avere a disposizione un luogo sicuro in cui dormire, poter vivere senza doversi sentire in situazione di pericolo per la propria incolumità personale. [...] I bisogni possono essere raccolti in ordine di rilevanza in fisiologici, di sicurezza, affettivi, di stima e di soddisfazione personale. [...] È nel punto più alto della piramide in cui è possibile

⁴⁰ Ivi, p. 56.

⁴¹ Amendola G. (a cura di), *Il progettista riflessivo: scienze sociali e progettazione architettonica*, Laterza, Roma-Bari 2009, p. 15.

collocare quelli che sono chiamati “desideri”. Il desiderio è influenzato da dinamiche differenti ed appartiene ad altri “mondi” rispetto a quello tangibile e può essere collocato in quella sfera della soddisfazione personale.⁴²

Ecco che la città si spacca in due segmenti, dovendo rispondere alle diverse esigenze. Milano ospita diversi modi di abitare, da un lato quelli della popolazione agiata, per la quale il desiderio assume la conformazione di lusso, opulenza, addirittura esagerazione; sul versante opposto, esistono i modi dell’abitare delle popolazioni più deboli, che necessitano di sostegno, e per rispondere ai bisogni delle quali la città fatica a generare un’offerta valida.

Da ciò, in linea di massima, deriva innanzitutto l’opportunità di abbandonare una visione oggettuale della casa (casa come oggetto di progettazione, di produzione, di costruzione, ecc.) in favore di una visione di casa come bisogno, per poter ripartire dalla considerazione dei bisogni abitativi stessi, e, valutando gli sviluppi di questi, pervenire successivamente a ritrovare le risorse più idonee per soddisfarli.⁴³

3.2 Difficile e temporaneo, ma insieme: verso l’abitare sociale

A ben vedere a Milano si possono identificare tre ampie categorie dei modi dell’abitare, che descrivono altrettante “macro-popolazioni” di abitanti: si tratta di “gruppi sociali” che hanno forse poca occasione di incontrarsi e convivere nella vita di tutti i giorni, ma che rappresentano insieme gli orizzonti della domanda abitativa entro i quali la città deve confrontarsi.

La situazione certamente più drammatica è quella dell’“abitare difficile”, che riguarda la fascia più povera della popolazione, un’area del disagio che necessita di misure urgenti.

Esiste una Milano nascosta, dove l’abitare è difficile. Una Milano mimetizzata, che emerge solo attraverso i fatti della cronaca dei quotidiani: sgomberi, criminalità, incidenti. È la città dei giacigli di cartone nelle nicchie della Stazione Centrale, delle baraccopoli, degli insediamenti abusivi nascosti nelle fabbriche in disuso, dei dormitori e delle mense, dei sottotetti stipati di materassi affittati in nero, del degrado urbano e sociale di alcuni quartieri di edilizia pubblica. Ma questa città non riguarda solo una minoranza. Oggi il disagio abitativo si allarga ovunque, penetra anche nei condomini del centro e nei palazzi attorno alla circonvallazione dove giovani coppie e anziani soli non riescono a pagare l’affitto.⁴⁴

Vi sono poi coloro per i quali il problema dell’abitare sta nella temporaneità delle esigenze contingenti. Si tratta di persone che vivono situazioni circoscritte in termini spaziali e temporali, situazioni a termine.

⁴² Nuvolati G., Piselli F. (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti*, cit., p. 171.

⁴³ Grecchi M., Turchini G., *Nuovi modelli per l’abitare. L’evoluzione dell’edilizia residenziale di fronte alle nuove esigenze*, Il Sole24Ore, Milano 2006, p. 10.

⁴⁴ Tratto da: <<http://www.milanocronachedellabitare.net/r1/home.htm>>.

[...] È una temporaneità dovuta ai diversi cicli della vita (studente, lavoratore, anziano, malato) ma anche alla fragilizzazione della famiglia, alla mobilità e flessibilità nel lavoro, ai ritmi crescenti e accelerati della globalizzazione. E alla presenza a Milano di popolazioni di utenti (modelle, ricercatori, uomini d'affari...) che ruotano attorno alle sue eccellenze nei campi della moda, dell'editoria, del design, della ricerca sanitaria.⁴⁵

Tale segmento esprime una domanda inedita fino a qualche tempo fa, ma che oggi emerge in maniera molto definita e altrettanto pressante rispetto a quella della popolazione disagiata.

E infine vi è la Milano creativa, che accoglie persone accomunate da bisogni e desideri simili, spinte dalla voglia di conoscere la diversità.

Chi cerca casa non cerca più soltanto la qualità dell'alloggio, ma anche la qualità dell'ambiente spaziale e sociale circostante la sua casa. La vicinanza di un parco, di un bar, di un centro sociale, di una via di negozi, di una scuola sono un valore sempre più importante nella scelta abitativa. Negli ultimi anni sono nate a Milano sia comunità chiuse in cui proteggersi, sia comunità meticce dove culture e stili di vita diversi si incontrano. Luoghi dell'abitare collettivo, che attraggono gruppi di individui simili o creano relazioni tra individui diversi.⁴⁶

Questo "abitare insieme" rappresenta un modello estremamente interessante di convivenza, che è probabilmente destinato a espandersi oltre i propri confini. Una società del mutuo scambio, del sostegno reciproco, della solidarietà, fatta di persone consapevoli delle proprie esigenze e disponibili a costruire insieme una vera e propria comunità.

Non è detto che quest'ultimo modo di abitare non possa accogliere le fasce precedentemente individuate, anzi, esso va reinterpretato in prospettiva, come modello replicabile ed espandibile. L'abitare insieme può essere forse considerato uno dei modi più efficaci ed efficienti dell'abitare sostenibile, dove il termine "sostenibile" è inteso nella sua accezione più ampia, sia a livello sociale che economico e ambientale.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

4. Architettura e società

4.1 Coesione e inclusione sociale

Il diritto alla casa è riconosciuto e tutelato a livello universale per mezzo di misure differenti, tuttavia la maggior parte dei Paesi del mondo hanno firmato almeno uno dei documenti internazionali che ne fanno menzione.⁴⁷

A livello europeo, nonostante l'UE stia approfondendo la propria competenza in materia, non esiste una norma unica che delinei il concetto in maniera definita. Ad ogni modo, tutti i Paesi europei hanno ratificato la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, dove all'art. 25 si contempla esplicitamente il diritto alla casa:

*Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.*⁴⁸

Anche all'art. 11 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, viene fatto riferimento al diritto fondamentale a una abitazione adeguata:

*Gli Stati parte del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la loro famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso.*⁴⁹

In alcune nazioni il diritto alla casa viene enunciato a livello costituzionale.

Per quanto riguarda la Costituzione italiana, il diritto alla casa viene trattato in relazione al concetto di proprietà:

*La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.*⁵⁰

*La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme [...]. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.*⁵¹

⁴⁷ Per approfondimenti vedi: Un-Habitat, *The right to adequate housing*, United Nations, Ginevra 1994.

⁴⁸ Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, 10 dicembre 1948, art. 25, comma 1.

⁴⁹ Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, 16 dicembre 1966, art. 11, comma 1.

⁵⁰ Costituzione della Repubblica italiana, 7 dicembre 1947, art. 42.

⁵¹ Costituzione della Repubblica italiana, 7 dicembre 1947, art. 47.

Certamente va tenuto presente che, quando la Costituzione italiana è stata varata, le condizioni economiche e sociali del Paese erano radicalmente differenti rispetto a quelle attuali. Oggi come oggi, senza dubbio, il concetto il diritto alla casa non può esaurirsi all'interno del concetto di proprietà, ma richiede di ampliarsi in una visione molto più aperta:

*[...] dove non si consideri legittimazione del proprio diritto ad esistere la proprietà della casa, bensì l'uso di una casa, casa non astratta creazione di costruttori, non bene di mercato, ma servizio sociale [...].*⁵²

Sotto il livello costituzionale, tutti i Paesi europei hanno emanato leggi atte a disciplinare la materia, sia in ambito nazionale che locale.⁵³ Tali normative identificano i gruppi sociali che possono beneficiare delle politiche di *welfare* indirizzate alla casa. In alcuni Stati viene offerto sostegno a tutti gli abitanti, mentre in altri solo i cittadini hanno diritto ad accedere a tali servizi; in alcune situazioni, poi, vengono menzionati gruppi specifici di popolazione svantaggiata.

Certamente il diritto all'accesso a una abitazione degna non è una questione di carattere privato e individuale, bensì riguarda la sfera sociale. Per questo motivo, in relazione al tema dell'abitare, si affrontano gli aspetti della coesione e dell'inclusione sociale. Il concetto della coesione sociale riguarda la società nel suo complesso, mentre quello dell'inclusione sociale si riferisce al soggetto singolo nei confronti della società.⁵⁴

L'inclusione sociale è uno dei diritti riconosciuti dalla Carta sociale europea⁵⁵, dove, all'art. 30 si legge: *"ogni persona ha diritto alla protezione dalla povertà e dall'emarginazione sociale"*. Si nota che l'art. 31 immediatamente seguente recita: *"Tutte le persone hanno diritto all'abitazione"*.

La coesione sociale⁵⁶, pur non essendo riconosciuta come un diritto, rappresenta un concetto di natura sociologica per cui viene intesa come: *"Il processo finalizzato a sviluppare una comunità in grado di condividere valori e sfide e offrire pari opportunità alla popolazione"*⁵⁷. Al perseguimento della coesione sociale concorrono una serie di fattori come l'appartenenza, la partecipazione, il riconoscimento, la legittimazione e, naturalmente, la stessa inclusione.

Il concetto di "appartenenza" è fondamentale per una comunità coesa, che non preveda emarginazione. In tal senso, la possibilità di accesso alla casa rappresenta una condizione indispensabile al fine della costituzione di una società di eguali; l'obiettivo del *social housing* risiede infatti nel rendere disponibile per tutti gli individui un alloggio sicuro e nello scongiurare, quindi, il rischio dell'esclusione sociale.

L'appartenenza ad una società coesa implica il fatto che tutta la popolazione sia coinvolta attivamente nella cooperazione e collaborazione verso l'aiuto reciproco.

⁵² Boeri C., *Le dimensioni umane dell'abitazione*, cit., p. 20.

⁵³ Scenari Immobiliari, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, 2006, p. 19.

⁵⁴ Ivi, p. 29.

⁵⁵ Carta Sociale Europea, Strasburgo 3 maggio 1996.

⁵⁶ Il termine è stato coniato dal sociologo francese Émile Durkheim, nel suo saggio *"De la division du travail social"* del 1983.

⁵⁷ Scenari Immobiliari, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, cit., p. 29.

Per “riconoscimento” si intende la convivenza pacifica e costruttiva delle differenze, che costituiscono il fondamento della società contemporanea. È ruolo delle istituzioni, sia pubbliche che private, quello di promuovere il pluralismo, pur garantendo a tutta la popolazione gli stessi diritti.

L’“inclusione”, in ultimo, rappresenta forse l’aspetto fondamentale della coesione sociale, in quanto riguarda da vicino il tema dell’uguaglianza, racchiudendo in sé gli altri concetti. Fattore chiave per l’inclusione sociale è l’accesso alla casa: i nuclei familiari che vivono in condizione disagiata o inadeguata non hanno le stesse opportunità degli altri cittadini.

Lo spazio costruito è sempre anche spazio sociale: sia nel senso che è espressione della società nella quale si colloca, sia nel senso che contribuisce a determinarne le pratiche. In altre parole, lo spazio costruito è un sistema strutturato di relazioni sociali, ma è anche, al tempo stesso, un potente agente di strutturazione sociale.⁵⁸

È in questo senso, rispetto a tali obiettivi, che le istituzioni pubbliche si occupano del problema dell’abitare. L’alloggio non rappresenta solo uno dei parametri per misurare il benessere individuale, ma rispecchia anche il benessere diffuso della società. Oggi, a causa della crisi economica e, prima ancora, di una mutazione progressiva della forma della società, si percepisce il rischio di tensioni sociali incombenti.

A partire dagli anni Ottanta, con le liberalizzazioni dei mercati e i fenomeni di privatizzazione e di decentramento dei poteri, la tradizionale edilizia residenziale pubblica ha subito un ritiro dalle politiche di *welfare*, ma il mercato non offre soluzioni adeguate alle esigenze di tutta la popolazione. Ecco perché il tema del *social housing* si rivela più che mai attuale e torna a richiamare notevole interesse anche nel mondo dell’architettura. Il concetto necessita, innanzitutto, di un’interpretazione sistemica in grado di dare ragione della complessità del processo, che coinvolge una serie ampia di competenze e materie.

Da un lato, il *social housing* è integrato con le politiche pubbliche, tra le quali anche l’occupazione, i trasporti, la sanità, l’educazione e, non ultimo, la progettazione e pianificazione urbana.

Le strategie di utilizzo del territorio dovrebbero essere coordinate con le politiche edilizie, al fine di destinare sufficienti aree per la costruzione di alloggi sociali, o di sviluppare progetti di riqualificazione del costruito, offrendo, più in generale, anche opportunità di lavoro e formazione alla popolazione.

Dall’altro lato, come già detto, l’*housing* sociale riguarda anche aspetti come la prevenzione della segregazione e della ghettizzazione attraverso l’attuazione di progetti integrati; tali strategie di sviluppo del territorio prevedono l’inserimento nel tessuto urbano di una serie di servizi per la collettività atti a rilanciare l’occupazione e creare insediamenti accessibili a diverse fasce della popolazione attraverso un mix opportuno di titoli di godimento e di canoni/prezzi.

⁵⁸ Amendola G. (a cura di), *Il progettista riflessivo*, cit., p. 38.

La questione riguarda anche gli aspetti morfologici e tecno-tipologici della casa, al fine di garantire una sempre maggiore flessibilità, necessaria di fronte alle caratteristiche di mobilità proprie della famiglia contemporanea. Gli alloggi devono essere equipaggiati di una adeguata attrezzatura tecnologica, che incontri, di volta in volta, i bisogni dei diversi utenti.

Attenzione va anche alle esigenze particolari di alcuni gruppi target come anziani e disabili, i quali necessitano di soluzioni specifiche, che rendano per loro accessibili e fruibili tutti gli spazi della casa.

Infine, anche gli aspetti energetico-ambientali richiedono particolare cura, consentendo da un lato il rispetto dell'ambiente e dall'altro migliorando la sostenibilità economica.

CAPITOLO II

La questione casa in Europa

We have the vision of a Europe that provides access to decent and affordable housing for all in communities which are socially, economically and environmentally sustainable and where all are enabled to reach their full potential.

Cecodhas Housing Europe

1. *Social housing* in Europa: uno sguardo d'insieme

Il concetto di *social housing* è considerato secondo approcci molto diversificati nei vari Stati membri dell'Unione Europea; si assiste ad una numerosa varietà di situazioni e politiche, dal momento in cui non esistono ancora delle direttive comunitarie in merito. Mentre in alcuni Paesi l'*housing* sociale ha una storia di oltre cento anni ed è un sistema ben collaudato, dotato di *provider* stabili e regole precise, molti Paesi non hanno ancora adottato una definizione condivisa di "*social housing*" e tendono a utilizzare una terminologia poco precisa e non uniforme.¹

A partire dal 2007, assieme alla crisi economica, si è aperta anche una profonda crisi nel settore dell'*housing* per gruppi sociali a basso reddito, costretti a forti indebitamenti a causa dello scarso livello di accessibilità alla casa.² Perciò molte nazioni stanno orientando le proprie politiche verso investimenti a supporto della produzione di *housing* sociale, manovra considerata anche come un modo per incentivare il rilancio generale del settore delle costruzioni.

Sono pochi i Paesi che sono riusciti a mantenere un livello adeguato di nuove realizzazioni nel settore; tra i più sviluppati si annoverano Austria e Danimarca, dove la percentuale di progetti di *social housing* rispetto al totale delle nuove costruzioni residenziali arriva, rispettivamente, al 27,5% e al 22%.³

Ovunque, la questione più urgente da affrontare è quella della sostenibilità finanziaria. Nei Paesi dell'Europa del Nord e dell'area anglosassone, gli affitti di *housing* sociale sono fissati al costo di costruzione e i beneficiari ricevono dei sussidi, in proporzione al proprio reddito, per coprire il costo dell'affitto. Tuttavia, i costi di costruzione crescono poiché gli aiuti statali a sostegno di tali opere stanno subendo tagli drastici e, di conseguenza, il rischio è che le quote di affitto siano destinate ad aumentare; inoltre

¹ Il 'Secondo Rapporto Biennale sui Servizi Sociali di Interesse Generale' riporta una serie di caratteristiche operative che accomunano gli Stati europei a proposito del concetto di *housing* sociale: "*development, renting/selling and maintainance of dwellings at affordable prices as well as their allocation and management, which may also include the management of housing estates and neighbourhoods. Increasingly, management of social housing can encompass social aspects; for example, care services are involved in housing or rehousing programmes for specific groups or in-debt-management for low-income households. In most cases, however, specific care institutions cover the care component and collaborate with social housing providers*". Tratto da: Laino E., Pittini A., *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing system*, Cecodhas Housing Europe's Observatory, Brussels 2011, p. 22.

² Si parla dello scandalo americano dei mutui *subprime*. Per approfondimenti vedi: Terranova F., *Edilizia & potere politico. Narrazione storica e scenari per il futuro*, Alinea, Perugia 2011, p. 242.

³ Laino E., Pittini A., *Housing Europe Review 2012*, cit., p. 24.

anche i contributi concessi dallo Stato agli affittuari in base alle relative fasce di reddito stanno diminuendo.

In seguito agli importanti tagli alla spesa pubblica, si prospetta per il prossimo futuro un quadro di cambiamenti. È presumibile che i *provider* dovranno fare riferimento a nuove risorse finanziarie al fine di sostenere le famiglie a basso reddito, allargando le proprie prospettive per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Al momento, i diversi Stati europei dedicano margini di spesa molto variabili a sostegno dello sviluppo di *housing* sociale, in relazione alle diversificate politiche di *welfare* nonché alle rispettive disponibilità finanziarie. Le varie tendenze possono essere riassunte nelle seguenti categorie:

Tabella 1: Spesa pubblica per *social housing*.

Spesa pubblica per <i>sh</i> > 3% del Pil	Spesa pubblica per <i>sh</i> ≈ 1-2% del Pil	Spesa pubblica per <i>sh</i> ≤ 1% del Pil	Spesa pubblica per <i>sh</i> < 1% del Pil
Paesi Bassi	Austria	Irlanda	Portogallo
Svezia	Danimarca	Italia	Spagna
Regno Unito	Francia	Belgio	Grecia
	Germania	Finlandia	
		Lussemburgo	

Dati rielaborati da: Scenari Immobiliari, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, 2006, p. 13.

Logicamente, il settore dell'edilizia residenziale sociale è strettamente correlato a una serie di altri ambiti come il mercato del lavoro, il livello di occupazione, la mobilità lavorativa, la salute pubblica, le strutture sociali, l'organizzazione dell'istruzione e la stabilità economica e politica.

Non va dimenticato che un'opportuna produzione di *social housing* può rilanciare e stabilizzare il mercato immobiliare residenziale, mentre una scorretta gestione degli alloggi rischia di comportare gravi squilibri per l'intero comparto.

La gestione del settore dovrebbe essere guidata dal principio della trasparenza, garantito da un opportuno controllo da parte del pubblico, il quale è responsabile anche di una maggiore tutela delle esigenze dei cittadini in difficoltà. Il fine dovrebbe essere quello di generare spinta positiva verso una nuova crescita economica, in una logica di innalzamento globale della qualità abitativa nel senso più ampio.

2. Gli attori in gioco

In generale, il concetto di *social housing*, o termini affini, definisce una serie di procedure atte a proporre soluzioni abitative alternative a quelle soggette ai meccanismi del mercato.

Esso non coincide necessariamente con il tradizionale *housing* pubblico o municipale; anzi, nella maggior parte dei Paesi europei, l'*housing* sociale è nato proprio per iniziativa del settore privato (tra cui associazioni caritatevoli, oppure imprese che intendevano trovare una sistemazione abitativa per i propri lavoratori) come risposta all'emergenza di casa dovuta ai massicci processi di industrializzazione e urbanizzazione che hanno caratterizzato l'inizio del XX secolo.⁴

Solo successivamente, per affrontare l'immediata urgenza del secondo Dopoguerra, i governi nazionali hanno assunto il compito di gestione nell'ambito della residenza sociale, poi mantenuto fino agli anni '80, quando sono iniziate le pratiche di decentramento del potere a livello regionale e locale.

Al momento attuale, invece, si sta rivalutando l'opportunità del coinvolgimento del settore privato e no profit, purché i governi centrali possano mantenere un ruolo di programmazione e regolamentazione della strategia abitativa, occupandosi anche in certa misura di fornire eventuali sussidi e finanziamenti.⁵

Per questo motivo si trova una molteplicità di attori coinvolti in tale processo, *“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”*⁶.

Per quanto riguarda il ruolo di *provider* del servizio, in collaborazione con gli enti pubblici, tra cui le municipalità e altre agenzie di proprietà pubblica specificamente dedicate, operano nel settore anche organizzazioni no profit o a profitto limitato. Tali associazioni volontarie, approfittando della loro dimensione locale, possono sviluppare interventi specifici per ogni contesto di riferimento e, molto spesso, rivestono il ruolo sia di costruttore, sia di proprietario e gestore delle strutture.⁷

Non manca inoltre il contributo di cooperative oppure, addirittura, di promotori e investitori privati, che, come tali, agiscono per profitto secondo le leggi di mercato.⁸ In alcuni casi, ad esempio, vi è la possibilità anche per *developer* commerciali e proprietari privati di partecipare a progetti di *housing* sociale: questi ricevono sovvenzioni pubbliche a condizione di mettere a disposizione alloggi per scopi sociali, di solito per un periodo di tempo limitato (come può accadere in Austria e Inghilterra).

⁴ Laino E., Pittini A., *Housing Europe Review* 2012, cit., p. 25.

⁵ Tale processo non sta prendendo avvio in tutta Europa: soprattutto nei Paesi del centro e dell'est il ridotto *stock* di *social housing* resta ancora gestito esclusivamente dalla municipalità, senza prospettive di evoluzione legislativa.

⁶ Baldini M., Federici M., *Il Social Housing in Europa*, “Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche Paper”, 49, novembre 2008, p. 11.

⁷ Laino E., Pittini A., *Housing Europe Review* 2012, cit., p. 26.

⁸ *Ibid.*

Gli ultimi attori coinvolti nel processo, le famiglie, oltre ad abitare gli alloggi a titolo di proprietari o locatari, possono anche assumere un ruolo partecipativo a diverso titolo.

Negli ultimi tempi, gli operatori del settore non si occupano solo della tradizionale fornitura di *social housing* ma anche della gestione di una serie di servizi correlati (le cosiddette *non-landlord activities*)⁹. Tali attività si possono configurare sotto varie forme di organizzazione, che vanno oltre la più consueta assistenza ad utenti bisognosi, come anziani o disabili.

Da un lato, si tratta di servizi alla persona tra i quali il sostegno per l'inclusione sociale (attività per l'infanzia, inserimento nel mercato del lavoro), l'aiuto per la riduzione delle spese (contratti collettivi per energia o per assicurazioni, lavanderia e pulizie comuni), la disponibilità di servizi "di lusso" per i locatari più benestanti (servizi per gli acquisti). Dall'altro, si comprendono anche servizi al territorio intesi come attività orientate a migliorare la qualità dell'ambiente, della sicurezza e della comunità, favorendo la coesione sociale.

Proprio a causa delle mutazioni del contesto di riferimento, che ha visto un'evoluzione della realtà sociale, ambientale ed economica, l'intero processo si è arricchito. Perciò esso necessita di un approccio integrato che coinvolga attori pubblici e privati, locali e statali, per un efficace coordinamento della procedura.

2.1 Ruoli e competenze

Ogni Paese si è dotato, nel tempo, di un quadro istituzionale particolare, che rispecchia la propria storia demografica intrecciata alle vicende politico-economiche. Ad ogni modo, alcuni aspetti accomunano le esperienze dei vari Stati europei in termini di attribuzione delle responsabilità. Tali competenze sono distribuite, in diversa proporzione, tra il settore pubblico – a livello nazionale o locale – e il settore privato, con le organizzazioni volontarie e le famiglie.

Le attività cui le diverse istituzioni sono chiamate a occuparsi comprendono:

- la definizione della strategia, che si articola nell'enunciazione delle politiche, nella determinazione del fabbisogno di alloggi, nella programmazione dei finanziamenti e della realizzazione;
- lo sviluppo, ovvero il momento di scelta del *developer* che realizzerà gli alloggi su terreno proprio o su un'area messa a disposizione dalla pubblica amministrazione;
- il finanziamento, tramite sovvenzioni da parte del pubblico, prestiti privati, reinvestimento di *surplus* conseguito dall'operatore, contributo diretto degli inquilini, sovvenzioni fiscali, ecc.;
- la costruzione, cioè la vera e propria fase di realizzazione degli immobili (è probabile che uno stesso operatore si occupi di entrambe le fasi di sviluppo e costruzione);

⁹ Baldini M., Federici M., *Il Social Housing in Europa*, cit., p. 19.

- la proprietà dell'immobile, che generalmente implica la responsabilità finanziaria dell'operazione, comprendendo la gestione dell'immobile, della manutenzione, ecc. (generalmente tali attività sono affidate a un gestore esterno tramite contratto); nel caso di cooperative, le famiglie che occupano gli alloggi ne sono anche proprietarie;
- la gestione, fase che include non solo l'ordinaria amministrazione (raccolta dei canoni, assegnazione degli alloggi, ecc.) e la manutenzione, ma anche l'offerta di una serie di servizi integrativi all'abitare.¹⁰

La produzione di *social housing* mette in moto un sistema che coinvolge operatori con poteri e competenze molto diversi, i cui ruoli tendono ad intrecciarsi. Gli attori che possono essere coinvolti durante il processo, nelle diverse fasi di sviluppo, sono molteplici.

In primo luogo vi è lo Stato. L'autorità governativa è solitamente responsabile della definizione del quadro istituzionale complessivo e di un programma nazionale di intervento, la cui attuazione viene poi demandata agli Enti locali.

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, ultimamente i fondi pubblici da destinare a residenza sociale si stanno riducendo sensibilmente, ma lo Stato resta responsabile della definizione delle linee guida in grado di impostare nuove strategie di finanziamento.

L'autorità pubblica dovrebbe poi attuare misure in grado di garantire la massima trasparenza del sistema presso tutti gli operatori.

Infine, spetta allo Stato regolare l'offerta di alloggi, in particolare rispetto ai criteri di allocazione, al controllo dei canoni, alla determinazione degli *standard* qualitativi.

Sempre all'interno della sfera pubblica, agiscono gli Enti regionali o locali – è il governo centrale che definisce le competenze delle amministrazioni locali.

Spesso, proprio agli Enti pubblici viene affidato il compito di delineare i rispettivi programmi e strategie d'intervento (ad esempio come accade in Germania o Austria, Paesi con forti autonomie locali). Ciò può essere vantaggioso al fine di adattare i diversi piani d'azione in proporzione alle condizioni dei mercati locali.

Di frequente, sono tali Enti ad occuparsi dell'allocazione delle risorse finanziarie di provenienza statale, regionale o comunale, a seconda delle disponibilità e necessità.

Anche la responsabilità dell'assegnazione delle risorse, che deve avvenire in modo trasparente e conforme agli obiettivi, fa sempre parte dei compiti attribuiti al settore pubblico.

Il settore privato, invece, si occupa prevalentemente delle attività di finanziamento delle operazioni (banche, fondazioni, ecc.) e di vera e propria costruzione dei progetti (imprese edili).

Ultimamente, a società private viene affidato il compito di gestire degli immobili, sotto accordi contrattuali. Tale ruolo comprende una serie di attività tra cui la gestione della manutenzione, la riscossione degli affitti, la cura delle relazioni di vicinato, e altre.

¹⁰ Scenari Immobiliari, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, 2006, p. 14.

A cavallo tra settore pubblico e privato, compare il ruolo delle associazioni e delle fondazioni, senza scopo di lucro o a profitto limitato. Le attività di tali organizzazioni non sono alle dirette dipendenze dello Stato, ma i rapporti con il settore pubblico possono, da un lato, condizionare il coinvolgimento delle associazioni stesse nelle operazioni di edilizia residenziale sociale e, dall'altro, favorire il reperimento di fondi e finanziamenti per il loro funzionamento.

Gli obiettivi verso cui tende l'attività di tali organizzazioni è principalmente quello di fornire alla cittadinanza servizi di carattere sociale, rinunciando all'ottenimento della massimizzazione dei rendimenti, che potrebbe andare a intaccare tali finalità.¹¹

I ruoli che queste organizzazioni possono assolvere sono da quello di promotore (come avviene nel Regno Unito) a quello di proprietario (ad esempio in Austria) e gestore degli alloggi sociali.

Ruolo particolare è quello delle cooperative, ovvero associazioni di residenti che posseggono in proprietà collettiva i complessi immobiliari dove essi stessi vivono, partecipando anche alla gestione degli alloggi e degli spazi comuni eventualmente compresi.

Tali organizzazioni possono essere sostenute economicamente dallo Stato dal momento in cui dimostrano operatività e autonomia effettive.

Le società cooperative sono molto diffuse nel Regno Unito ma, storicamente, operano attivamente anche in Italia.

Per quanto riguarda le famiglie, queste non sono solo i destinatari e beneficiari delle iniziative di *social housing*, ma possono anche ricoprire il ruolo di proprietari (tramite la partecipazione a cooperative), nonché di gestori degli alloggi nei quali risiedono. Si ritiene che il compito di gestione restituisca effetti positivi nei confronti dell'intera comunità.

Inoltre, non va dimenticato che i futuri inquilini possono essere coinvolti anche in iniziative di progettazione partecipata e chiamati quindi a collaborare nelle fasi di studio dei propri futuri alloggi e dei servizi connessi.

Interessanti sono anche le iniziative di autocostruzione, che vedono gli abitanti impiegati come lavoratori manuali nella fase di cantiere. L'attivazione di tale "forza-lavoro" non consente realmente la possibilità di ridurre i costi di costruzione, poiché i possibili risparmi sui costi d'impresa vengono comunque compensati da maggiori costi di formazione dei lavoratori e da prolungati tempi di cantiere, dovuti all'impiego di una manodopera non specializzata.¹² Tuttavia, questa pratica può incoraggiare il senso di coesione sociale e indurre negli utenti una certa responsabilità sul rispetto del bene, nonché, in alcuni casi, introdurre gli inquilini nel mondo del lavoro.

¹¹ Per approfondimenti vedi: Ferri G. (a cura di), *Il gestore sociale. Amministrare gli immobili e gestire la comunità nei progetti di housing sociale*, Altreconomia Edizioni, Milano 2011.

¹² Intervista a Wolfgang Förster, Direttore generale Dipartimento per la Casa a Vienna, Vienna 21 maggio 2012.

3. Strategie di finanziamento

Il finanziamento di *housing* sociale risulta essere una composizione di molteplici contributi, tra cui fondi propri, prestiti, obbligazioni o sovvenzioni. Queste ultime, ad esempio, possono provenire da un sussidio diretto da parte dello Stato o dell'autorità pubblica locale, essere elargite sotto forma di agevolazioni fiscali, oppure essere legate a un prestito a lungo termine.

Il problema, e la sfida, consistono nel bilanciare nella maniera più equilibrata gli apporti pubblici con quelli privati, poiché le soluzioni estreme solitamente portano risultati di scarso successo.¹³

In genere, si prevede la combinazione delle seguenti forme di finanziamento:

- assegnazioni gratuite (*grants*),
- crediti a lungo termine (*loans*) concessi da speciali istituzioni pubbliche di credito,
- sussidi per tassi di interesse, intesi come sgravio di interessi (per prestiti privati),
- garanzie appoggiate dal governo (per prestiti privati),
- prestiti bancari tradizionali (mutui),
- fondi propri di organizzazioni per l'*housing*,
- contributi da parte degli affittuari.

Diverse, quindi, sono le possibilità di contribuzione pubblica destinate a sostenere sia i *provider* indipendenti, sia le stesse autorità locali (*grants*, *loans*, sussidi e garanzie). Ma rimangono comunque pochi i Paesi che prevedono ampi interventi da parte del pubblico; come già detto, infatti, il settore si sta aprendo verso nuove prospettive, con l'integrazione del finanziamento della casa nell'ambito dei mercati finanziari, approntando soluzioni diverse in relazione, rispettivamente, agli attori coinvolti e ai provvedimenti governativi in materia.

Tuttavia, l'assistenza pubblica volta a sostenere i costi di investimento per *housing* sociale di nuova costruzione non prevede solo aiuti in ambito finanziario, ma anche concessioni di aree a prezzo ridotto, nonché agevolazioni e detrazioni fiscali di varia natura.¹⁴

L'intervento pubblico in generale può essere demandato sia al governo centrale, sia alle regioni o province federali, sia alle autorità locali, ovvero alle municipalità. In alcuni casi non esiste alcuna possibilità di finanziamento pubblico, per esempio in Svezia e nei Paesi Bassi; al contrario in altri Paesi come in Bulgaria, Lettonia, Lituania e Romania il *social housing* è esclusivamente di proprietà pubblica e finanziato dalle municipalità o, più raramente, tramite sussidi statali.

Forma alternativa al finanziamento pubblico è il ricorso alla contrazione di prestito nel mercato privato, in particolare da quando le amministrazioni pubbliche si sono allontanate dal settore.

¹³ Scenari immobiliari, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, cit., p. 20.

¹⁴ Laino E., Pittini A., *Housing Europe Review 2012*, cit., p. 27.

Poiché, attualmente, è sempre più difficile per i *provider* ottenere prestiti dagli istituti bancari privati, in alcuni Paesi, come in Gran Bretagna e nei Paesi Bassi, si stanno sperimentando metodi di valutazione delle pratiche, effettuati da agenzie di *rating* internazionali, al fine di dichiarare la buona condotta dei *provider* stessi in termini di correttezza dell'attività economica e di affidabilità nella gestione delle operazioni. Inoltre, si prospettano nuove forme di condivisione del rischio, come nei casi di partenariato pubblico-privato.

Infine, i *provider* si possono auto-finanziare per mezzo di risorse proprie ed eccedenze (*surplus*). Per esempio, organizzazioni già mature possono fare leva finanziaria sui fogli di bilancio al fine di investire in nuovi progetti di *housing* sociale; oppure possono utilizzare le eccedenze per supportare l'attività di organizzazioni più deboli o per promuovere concorsi e ricerche, o ancora per finanziare ristrutturazioni (ciò accade nei Paesi Bassi, in Danimarca e in Francia).

Negli ultimi anni, alcune organizzazioni hanno diversificato i propri portafogli e hanno allargato il campo di intervento, al fine di ottenere fondi attraverso metodi alternativi, ad esempio sviluppando progetti di edifici con funzione commerciale o costruendo complessi residenziali a destinazione mista, in parte da lanciare sul mercato, in parte da dedicare al *social housing*.

Come accennato in precedenza, non mancano casi in cui gli stessi affittuari siano tenuti a offrire un ulteriore contributo (se la quota versata è piuttosto elevata, questa può comportare il diritto all'acquisto futuro dell'alloggio, come avviene in Danimarca, Austria e Slovenia).

In particolare, parte degli affitti pagati dagli inquilini viene impiegata per sostenere i costi di conduzione, dove si comprendono i costi di gestione e di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Come strumento di sussidio si possono utilizzare sia sovvenzioni indirette che dirette.¹⁵ I tradizionali sussidi sul fronte dell'offerta (*object subsidies* o sussidi "all'oggetto"), che "sono rappresentati da una combinazione di sovvenzioni alla produzione e all'investimento che permettono al proprietario di offrire un determinato alloggio ad un canone inferiore"¹⁶, possono essere affiancati dai sussidi sul fronte della domanda (*housing allowances* o sussidi "al soggetto"), che comprendono strategie di assistenza a sostegno degli inquilini a più basso reddito con difficoltà a pagare la rata dell'affitto.¹⁷ Alcuni esempi vengono dalla Francia e dalla Germania, dove particolari strumenti (rispettivamente l'*Aide Personnalisée au Logement* e il *Wohngeld*) prevedono la parziale copertura delle spese abitative sia per gli affittuari che per i proprietari; nel Regno Unito e nei Paesi Bassi, invece, tali sussidi (*Housing Benefit*) sono dedicati ai soli affittuari.

Tale principio può essere efficace per affrontare le situazioni maggiormente critiche e approntare soluzioni flessibili in caso di cambiamenti socio-economici imprevisti (ad esempio variazione dei redditi o della dimensione della famiglia). Tuttavia, questo non costituisce un intervento in grado di avere un impatto diretto sulle possibilità di accesso

¹⁵ Scenari immobiliari, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, cit., p. 22.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Baldini M., Federici M., *Il Social Housing in Europa*, cit., p. 13.

alla casa e può generare un incremento dei costi degli affitti, in particolare se concesso anche per gli affitti del mercato privato. Nonostante ciò, è importante che lo Stato si impegni a fornire sussidi per le situazioni più disagiate, garantendo che gli affitti vengano regolarmente pagati in modo da ridurre il rischio di morosità: questa strategia costituisce quindi una risorsa di finanziamento ulteriore a sostegno del settore dell'*housing* sociale.¹⁸

3.1 I canoni di locazione

Il presupposto dell'*housing* sociale è quello di garantire un costo ragionevole degli affitti, considerando che la capacità di spesa per la casa non dovrebbe superare la soglia del 30% del reddito netto percepito dalle famiglie.

Affinché il bilancio delle operazioni di *social housing* risulti in equilibrio, occorre quindi che i canoni calmierati siano compensati opportunamente tramite particolari sovvenzioni, oppure grazie a elevate capacità di investimento in *equity* da parte dei *developer*, o ancora con tassi di interesse molto bassi sui mutui bancari.¹⁹

La definizione del canone deve essere calcolata in relazione al costo complessivo dell'operazione, si parla quindi di "canone commisurato ai costi" o di "affitto a prezzo di costo". Nel caso in cui l'investimento sia realizzato da società a profitto limitato, l'obiettivo risiede nell'equilibrio di bilancio; diversamente, per un operatore privato, è necessario il conseguimento di un adeguato profitto.

In sostanza, si tratta di trovare i mezzi atti a colmare il differenziale che intercorre tra il canone "sostenibile" (quello che una famiglia a reddito basso o precario è in grado di pagare, ovvero quello che rientra nel margine del 30% del reddito) e il canone che il mercato libero richiede per un alloggio dotato di analoghe caratteristiche tipologiche e tecnologiche.

Gli strumenti da impiegare possono essere sussidi alla domanda o sussidi all'offerta, utilizzati separatamente, oppure in combinazione tra loro:

- sussidi alla domanda (o sovvenzioni dirette), consistono in contributi indirizzati direttamente alle famiglie che non riescono a sostenere il livello del canone di locazione esclusivamente tramite mezzi propri;
- sussidi all'offerta (o sovvenzioni indirette), comportano finanziamenti alla produzione e strategie di investimento indirizzate ai proprietari e ai *developer* degli alloggi.

*Naturalmente, un perfetto equilibrio tra canone ordinario e canone accessibile è quasi impossibile da raggiungere. L'obiettivo della politica abitativa deve essere quello di far sì che i due valori siano il più possibile vicini per il maggior numero possibile di affittuari.*²⁰

¹⁸ Laino E., Pittini A., *Housing Europe Review* 2012, cit., p. 33.

¹⁹ Scenari immobiliari, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, cit., pp. 21-22.

²⁰ *Ibid.*

3.2 I costi dell'operazione

Un'operazione di *housing* sociale può consistere sia in interventi di nuova costruzione, sia in opere di riqualificazione del costruito. Queste ultime, in particolare, vanno diffondendosi nelle grandi aree urbane, dove la scarsa disponibilità di aree, il problema del consumo del suolo, i limiti dell'espansione urbana, nonché l'urgenza del problema abitativo, rendono più conveniente o necessario per gli operatori acquistare immobili esistenti e riadattarli alla funzione residenziale.²¹

Indipendentemente dalla natura dell'intervento, il finanziamento di tali operazioni si appoggia ormai in gran parte a operatori privati, come banche commerciali o istituti specializzati.

L'investimento immobiliare in *social housing* presenta caratteristiche del tutto proprie, tra cui la durata, che può raggiungere e superare i trent'anni. L'impegno finanziario dell'investitore si traduce, quindi, in un investimento a lungo termine, fattore che rende spesso complesso reperire i fondi necessari, specialmente tra operatori privati.

Di contraltare, tuttavia, tale forma di investimento risulta a basso rischio, considerati anche i livelli attuali di tensione abitativa; difficilmente, infatti, si incorrerà nell'insuccesso dell'operazione, cioè, con buona probabilità, tutti gli alloggi saranno locati e si registreranno minimi livelli di *vacancy* (l'inconveniente più temibile in questo caso resta il fattore morosità).²² Inoltre, generalmente, tali operazioni convogliano il finanziamento su più immobili, di conseguenza il rischio si distribuisce.

Va considerato, in aggiunta, che dopo la fase di realizzazione dell'immobile, subentreranno delle spese relative alla gestione, manutenzione ed eventuale ristrutturazione dello stesso.

È da sottolineare che spesso gli inquilini di alloggi sociali tendono a trascurare la manutenzione ordinaria, sia a causa delle evidenti ristrettezze economiche, sia, purtroppo, anche per motivazioni di tipo culturale (ciò che non è di proprietà viene lasciato all'incuria). Comunque, anche nei casi in cui si siano effettuate le regolari opere di manutenzione ordinaria, ciclicamente gli edifici necessitano di interventi più radicali.

Inoltre, è auspicabile che venga periodicamente approntato un efficace adeguamento ai nuovi standard abitativi, in termini tecnologici, di sicurezza e di risparmio energetico. Generalmente queste operazioni vengono realizzate tramite ricorso al prestito. Negli ultimissimi anni sono stati istituiti alcuni programmi specifici di sovvenzione da parte dell'Unione Europea (vedi Fondo Jessica).

²¹ In questo senso si sta muovendo la pubblica amministrazione di Milano, con la collaborazione di alcuni Fondi immobiliari partecipati da Cdp Sgr Spa. Il progetto è quello di investire nella riabilitazione di 1.200.000 m² di uffici vuoti in città da destinare ad alloggi a prezzi abbordabili (sia per affitto sia per vendita). Per approfondimenti vedi: Dal Monte A., *Nuova vita agli spazi vuoti in città. Alloggi abbordabili al posto degli uffici sfitti*, rubrica *Case e Condominio*, "Corriere della Sera Milano", 30 maggio 2012, p. 11.

²² Intervento di Giacomo Gallitto, Cdp Investimenti Sgr, conferenza "Il *business plan* dell'edilizia privata sociale", Cdp Investimenti Sgr, Eire, Milano 5 giugno 2012.

3.3 Risorse, prestiti e sovvenzioni

I proprietari di *social housing*, di norma, hanno bassa liquidità rispetto all'ammontare degli investimenti. Tuttavia, le organizzazioni dotate degli *asset* più ampi riescono a generare un certo *cash-flow* e, quindi, a ottenere una liquidità sufficiente per avviare nuove operazioni impegnando fondi propri per quota parte dell'investimento.

Al contempo, anche la possibilità di vendita degli alloggi costituisce un'opportunità di generare risorse. A volte, però, le politiche di *social housing* alla base dell'operazione non consentono l'opzione di vendita. Soltanto nel Regno Unito tale soluzione rappresenta livelli elevati, spinta dagli obiettivi della pubblica amministrazione verso l'incoraggiamento alla proprietà e la riorganizzazione del settore, più che per lo scopo di raccogliere fondi da destinare a nuovi investimenti.²³

Varie sono le forme di prestito disponibili nei vari Paesi. I prestiti per il *social housing* sono caratterizzati da due aspetti:

- i mutui sono a lungo termine;
- le risorse dei debitori consistono prevalentemente nei canoni di locazione, differentemente indicizzati all'inflazione.

Vanno tenuti in conto i rischi relativi alla possibile variazione dei tassi di interesse e di inflazione. Comunque, quando l'ammontare dei canoni è legato allo stesso indice di inflazione del prestito, allora il debitore dovrebbe essere in grado di raggiungere l'equilibrio tra la variazione delle sue più importanti risorse, ovvero i canoni, e quella dei suoi principali costi, cioè i mutui.

In alcuni Paesi esistono dei "fondi rotativi", per mezzo dei quali vengono concessi prestiti a lungo termine e a basso interesse. In Austria, ad esempio, tali fondi vengono istituiti tramite imposte sugli stipendi annuali (il prelievo è dell'1%), da parte delle società private che impiegano almeno dieci dipendenti. Le stesse società che contribuiscono al fondo hanno poi il diritto di riservare una quota prestabilita di alloggi ai propri lavoratori.

In ultimo, va considerato che gli istituti finanziari internazionali, tra i quali la Banca Europea, stanno agendo nell'ottica di un coinvolgimento sempre più attivo nelle operazioni di *social housing*.

Altre forme di sostegno a beneficio dei *developer* sono rappresentate da:

- garanzie dirette dal bilancio (es. Regno Unito);
- agevolazioni fiscali (ad esempio l'abbattimento dell'aliquota Iva);
- riduzione o esenzione dall'imposta sui redditi e sui profitti;
- riduzione o esenzione dall'imposta sugli immobili;²⁴
- prestiti pubblici a basso tasso di interesse (es. Austria);
- prestiti agevolati (tramite convenzioni con particolari banche);
- concessioni di aree da parte delle municipalità a titolo gratuito o attraverso vendita/affitto a lungo termine a prezzo agevolato.

²³ Scenari immobiliari, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, cit., p. 25.

²⁴ Si nota che, per quanto riguarda l'Italia, la nuova Imu considera gli immobili di *social housing* alla stregua di seconde case, imponendo quindi versamenti ingenti da parte degli operatori del settore, che si attestano sull'1% del valore immobiliare del patrimonio.

Alcune di queste sovvenzioni vengono concesse *una tantum*, altre invece possono costituire un contributo periodico (come ad esempio l'esenzione dall'imposta sugli immobili).

Le sovvenzioni tradizionali mirano a ridurre i costi di realizzazione e futura gestione dei progetti. Le caratteristiche e l'ammontare di tali sovvenzioni variano di Paese in Paese; è comunque pratica diffusa da parte dei governi centrali quella di tentare di limitarne l'ammontare attraverso:

- la riduzione del numero di nuovi progetti;
- la domanda di maggiori contributi da parte delle autorità locali (concessione di aree, garanzie sui prestiti);
- il contributo dei proprietari (fondi propri);
- la raccolta di contributi addizionali (fondi di rotazione).²⁵

Al fine di aumentare la liquidità degli investitori e ridurre il rischio delle operazioni immobiliari, si può ricorrere anche al sistema delle obbligazioni ipotecarie, che costituiscono garanzia nei confronti dell'obbligazionista contro eventuali errori dell'emittente.

In ultimo si trovano le possibilità di sussidio alla domanda, sotto forma di sovvenzioni dirette alle famiglie che possono essere erogate principalmente secondo due modalità:

- come *voucher*, quindi come contributi standard il cui ammontare risulta indipendente dal canone di locazione e a discrezione di utilizzo da parte dell'affittuario entro certe condizioni;
- come contributo più specificamente destinato a mantenere il rapporto canone/reddito al di sotto delle soglie massime.

Queste sovvenzioni possono essere considerate immediatamente efficaci, poiché legate al reddito e alle caratteristiche del nucleo familiare, nonché flessibili, perché in grado di variare in relazione all'evoluzione della situazione socio-economica dei beneficiari. Nonostante ciò, i sussidi individuali possono rivelare talvolta aspetti notevolmente negativi:

- non si dimostrano risolutivi nel caso di crisi economica, ovvero quando tende a crescere il numero di possibili beneficiari e l'ammontare del sussidio medio (se i programmi di assegnazione vengono ridotti o interrotti, il rischio è quello dell'insolvenza dell'affittuario);
- sono difficili da amministrare, in quanto necessitano di una banca dati accurata sul reddito e sulla composizione delle famiglie, nonché sono passibili di variazioni relative;
- quando vengono impiegati diffusamente anche nel settore privato, rischiano di indurre pressioni sui canoni di locazione (allo stesso modo in cui gli incentivi all'offerta condizionano il prezzo delle case);
- non conseguono significativo impatto sulla quantità e qualità della costruzione di alloggi, essendo in relazione semplicemente ai livelli di reddito e non piuttosto al fabbisogno abitativo della popolazione, come invece i sussidi all'offerta.

²⁵ Scenari immobiliari, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, cit., p. 26.

4. Accessibilità

Nella maggior parte dei casi, il *social housing* è inteso per l'affitto, ma non mancano situazioni dove sia prevista anche la vendita degli alloggi, o la possibilità di titoli di godimento intermedi, come la proprietà condivisa.²⁶ Inoltre, in alcuni Paesi, il *social housing* prevede solamente o per la maggior parte modalità di acquisto a prezzi agevolati.²⁷

L'assegnazione degli alloggi in locazione avviene secondo regole stabilite al fine di garantire principi di equa accessibilità; molto spesso la regolamentazione viene applicata a livello locale seguendo le direttive di più generali politiche pubbliche di *welfare*. I fini sono quelli di garantire una certa stabilità del titolo di godimento ai beneficiari, fornendo soluzioni abitative di qualità.

In alcuni Paesi il *social housing* è virtualmente aperto a tutti i cittadini (approccio "universalistico"), con alcune priorità, soprattutto al fine di scongiurare il rischio di segregazione sociale (ad esempio in Danimarca e Svezia). Altrove, invece, solo le famiglie per le quali è inaccessibile il livello dei prezzi di mercato possono beneficiare del servizio (approccio "generalista"); in questi casi, spesso, l'accesso è regolato sulla base del reddito secondo criteri di diversa natura: in Francia, Austria e Germania, per esempio, i tetti di reddito sono abbastanza elevati da garantire l'opportuno *mix* sociale, altrove, come in Italia, sono contemplate generalmente fasce di reddito molto basse.²⁸ Non mancano contesti ove, indipendentemente, siano privilegiate situazioni di disagio familiare e di bisogno (approccio "residuale") che riguardano in particolare le condizioni abitative registrate al momento di sottoscrizione della domanda (senza casa, sistemazione malsana, condizione di sovraffollamento, coabitazione forzata, ecc.); altri criteri possono riguardare determinati gruppi target come giovani, studenti, anziani, disabili, famiglie numerose, immigrati e così via.

²⁶ In Paesi come il Regno Unito, l'Irlanda e la Finlandia i beneficiari possono acquistare una quota dell'alloggio, pagando per la restante parte un affitto ridotto, mantenendo la possibilità futura dell'acquisto dell'intera abitazione. Vedi: Baldini M., Federici M., *Il Social Housing in Europa*, cit., p. 18.

²⁷ I dati riportati da Cecodhas si riferiscono in generale allo stock in 'affitto sociale', dal momento in cui, soprattutto per alcuni Paesi, non è facile a livello statistico identificare la quota di stock abitativo dedicata specificamente all'accesso agevolato alla proprietà.

²⁸ In Italia, per l'accesso a edilizia sociale è richiesto un reddito inferiore ai 14.000 € all'anno, l'edilizia a canone moderato copre la fascia tra i 14.000 e i 40.000 €, mentre solo la convenzionata è aperta a famiglie con reddito fino a 90.000 €. Per approfondimenti vedi: L.R. 4 dicembre 2009, n. 27.

Tabella 2: Criteri di accessibilità al *social housing* nell'UE.

Approccio Universalistico	Approccio Generalista	Approccio Residuale
Paesi Bassi	Austria	Regno Unito
Danimarca	Repubblica Ceca	Francia
Svezia	Francia	Irlanda
	Finlandia	Belgio
	Polonia	Estonia
	Belgio	Germania
	Germania	Malta
	Italia	Ungheria
	Slovenia	Cipro
	Lussemburgo	Portogallo
	Grecia	Bulgaria
		Lituania
		Lettonia
		Spagna

Fonte: Baldini M., Federici M., *Il Social Housing in Europa*, "Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche Paper", 49, novembre 2008, p. 6.

Il costo dell'affitto è regolato secondo metodi diversi nei vari Paesi, ma solitamente viene calibrato sul costo di costruzione. In alcuni casi vengono stabilite delle soglie massime al fine di garantire che il costo dell'affitto si mantenga inferiore ai valori di mercato. In Italia, Belgio, Portogallo e Irlanda l'affitto viene invece calcolato in proporzione al reddito degli inquilini.²⁹

Negli ultimi vent'anni, si sono avviati in tutta Europa processi di privatizzazione dello stock. La vendita di *social housing* è stata indirizzata, da un lato, agli affittuari stessi che non possono permettersi l'acquisto di una casa a prezzi di mercato, dall'altro, a generare risorse finanziarie per nuova costruzione e ristrutturazione di edifici non più funzionali e, infine, anche per perseguire lo scopo di favorire il *social mix*.

Tuttavia, va considerato che la pratica della vendita, soprattutto se priva di regolamentazione opportuna, non è sempre positiva, in quanto può comportare l'erosione dello stock di miglior qualità contemporaneamente alla riduzione della disponibilità complessiva di *housing* sociale.

²⁹ Nello specifico caso italiano, l'affitto viene calcolato in proporzione al reddito delle famiglie solo per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica in regime sovvenzionato.

5. Pratiche a confronto

In generale il settore dell'*housing* sociale ha cominciato a restringersi a partire dagli anni '80, mentre nella maggior parte dei Paesi il numero di richiedenti è andato aumentando, in particolare negli ultimi dieci anni, con la conseguenza che le liste d'attesa hanno subito un drammatico incremento. Solo Austria, Belgio, Danimarca e Finlandia hanno mantenuto pressoché costante la quota di stock dedicata al *social housing*, tra il 2000 e il 2008.

Nel frattempo, il *trend* generale ha registrato una tendenza alla decentralizzazione delle competenze. Ciò significa che i governi centrali hanno progressivamente demandato alle autorità locali molti dei compiti, mantenendo prevalentemente una funzione di guida e direzione. Di pari passo con la divisione delle competenze, si è evoluto anche lo schema di assegnazione delle risorse provenienti dai bilanci statali, regionali e locali. Di conseguenza, se le competenze e le capacità di finanziamento da parte del pubblico sono andate riducendosi, si è contestualmente sviluppata la cooperazione tra partner privati, tramite la stipula di accordi contrattuali o la costituzione di società miste. Al momento i processi sono generalmente in mano alle società edilizie, alle quali spetta il progetto, la costruzione, la gestione e la manutenzione dello stock sociale. Queste società stipulano un contratto con l'ente pubblico per regolare l'assegnazione degli alloggi alle famiglie e gli strumenti di supporto finanziario e sociale rivolti alle stesse.

Alcune politiche nazionali, a seguito della crisi, hanno adottato il servizio di *social housing* come "ammortizzatore sociale" nei programmi strategici di rilancio dell'economia (per esempio in Francia e Regno Unito).

Tra i Paesi che vantano la porzione più elevata di *social housing* sul totale dello stock residenziale si ricordano i Paesi Bassi (32%), l'Austria (23%) e la Danimarca (19%), seguiti da Regno Unito (18%), Svezia (18%), Francia (17%) e Finlandia (16%). L'Europa del centro e dell'est tende a rimanere più arretrata, con l'eccezione di Repubblica Ceca (17%) e Polonia (10%). In tale quadro, l'Italia ricopre una posizione assolutamente marginale, con solo il 5,3% dello stock residenziale dedicato ad *housing* accessibile.³⁰

Si analizzano di seguito più nel dettaglio le situazioni dei diversi Paesi europei messe a confronto, focalizzando in particolare il concetto generalmente condiviso di *social housing*, il ruolo dei *provider*, i metodi di finanziamento, i criteri di accessibilità.

³⁰ Il *social housing* può comprendere alloggi accessibili, sia in affitto che in vendita. Considerata la difficoltà nel reperimento di dati statistici riguardanti la "proprietà sociale", le percentuali indicate si riferiscono solo alla percentuale di stock in affitto sociale. Questa categoria include sia la fornitura di edilizia residenziale pubblica, che di edilizia privata sociale nelle sue diverse forme. Per approfondimenti vedi: Laino E., Pittini A., *Housing Europe Review* 2012, cit., p. 24.

Tabella 3: Housing sociale in Europa. Ripartizione delle competenze pubbliche.

	Competenze statali	Competenze regionali	Competenze provinciali/municipali
Austria	<ul style="list-style-type: none"> - Legislazione - Accordo quadriennale con i <i>Länder</i> e le municipalità per la suddivisione delle entrate fiscali - Criteri di eleggibilità 	<ul style="list-style-type: none"> - Sussidi abitativi - Supervisione sulle associazioni di <i>housing</i> - Definizione delle politiche di <i>welfare</i> - Pianificazione regionale - Regolamenti edilizi - Standard qualitativi 	<ul style="list-style-type: none"> - Fornitura aree - Esenzione da tasse sulla proprietà - Definizione della domanda - Assegnazione alloggi (in alcuni casi)
Belgio	<ul style="list-style-type: none"> - Politica fiscale - Tassi di interesse sui prestiti 	<ul style="list-style-type: none"> - Obiettivi e linee di azione in accordo con gli operatori 	
Danimarca	<ul style="list-style-type: none"> - Legislazione locativa - Definizione degli obiettivi - Limite del contributo finanziario pubblico sui costi di costruzione totali 		<ul style="list-style-type: none"> - Approvazione di nuove costruzioni - Supervisione sulle associazioni - Selezione degli affittuari (per il 25% delle abitazioni libere)
Finlandia	<ul style="list-style-type: none"> - Politiche pubbliche - Criteri specifici per l'assegnazione 		<ul style="list-style-type: none"> - Supervisione sull'allocazione (gestita direttamente dagli operatori) - Selezione dei progetti destinati a sovvenzione - Adeguamento standard qualitativi
Francia	<ul style="list-style-type: none"> - Definizione di strumenti e obiettivi delle organizzazioni <i>Habitation à Loyer Modéré</i> - Definizione del target di riferimento con eventuali categorie protette - Definizione delle regole di registrazione 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilità economica - Concessione di prestiti pubblici 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilità sociale - Erogazione prestiti pubblici - Coordinazione dei processi di costruzione e ristrutturazione
Germania	<ul style="list-style-type: none"> - Erogazione agevolazioni - Regolamentazione affitti 	<ul style="list-style-type: none"> - Legislazione in materia (in presenza o meno di una legge federale): regole di convenzione per l'edilizia 	<ul style="list-style-type: none"> - Fornitura alloggi per fasce particolarmente vulnerabili - Contratti con i proprietari dei complessi residenziali per garantire una porzione di alloggi sociali - Gestione allocazioni - Applicazione delle regole definite a livello generale
Irlanda	<ul style="list-style-type: none"> - Assegnazione di sovvenzioni e finanziamenti - Valutazione dei progetti promossi dalle associazioni (per investimenti oltre i 20 milioni di euro) 	<ul style="list-style-type: none"> - Valutazione dei progetti promossi dalle associazioni (per investimenti da 5 a 20 milioni di euro) 	<ul style="list-style-type: none"> - Piani di sviluppo - Definizione criteri di accesso - Valutazione dei progetti promossi dalle associazioni (per investimenti fino a 5 milioni di euro)
Italia	<ul style="list-style-type: none"> - Definizione quadro legislativo (finalità e principi di carattere generale, standard qualitativi) - Sostegno per le fasce più disagiate - Elaborazione informazioni sul mercato abitativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Integrazione quadro legislativo (es. PRERP Lombardia) - Pianificazione finanziaria - Erogazione sussidi - Determinazione criteri di accesso e canoni 	<ul style="list-style-type: none"> - Programmi Integrati di Intervento - Proprietà e gestione alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica - Procedure di assegnazione alloggi - "Case di accoglienza" per sistemazione temporanea di emergenza

	Competenze statali	Competenze regionali	Competenze provinciali/municipali
Paesi Bassi	<ul style="list-style-type: none"> - Controllo dell'attività delle associazioni con possibilità di infliggere penali o requisire il patrimonio in caso di malfunzionamento - Adesione obbligatoria al Fondo di Garanzia per l'Edilizia Sociale - Regolazione dei prezzi degli affitti - Erogazione indennità d'affitto 		<ul style="list-style-type: none"> - Accordi generali con le associazioni di <i>housing</i> - Supervisione sulla costruzione e l'assegnazione degli alloggi
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - Quadro per allocazione delle risorse e definizione delle priorità - Controllo di trasparenza e conformità dei criteri di assegnazione degli alloggi - Erogazione contributi individuali per l'abitare - Agenzia governativa (<i>Home and Communities Agency</i>) regola l'attività delle associazioni 	- Diverse competenze nelle diverse regioni	<ul style="list-style-type: none"> - Definizione dei programmi di sviluppo - Gestione delle liste d'attesa - Assegnazione del 50% degli alloggi (il restante 50% è assegnato dalle associazioni)
Svezia	<ul style="list-style-type: none"> - Politica edilizia generale - Definizione degli aspetti legislativi e finanziari 		<ul style="list-style-type: none"> - Pianificazione (definizione tempi, luoghi e modalità di costruzione degli alloggi sociali)

Dati rielaborati da:

Baldini M., Federici M., *Il Social Housing in Europa*, "Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche Paper", 49, novembre 2008;

Brugnoli A. (a cura di), *Realizzazione di percorsi di studio e approfondimento finalizzati all'evoluzione delle politiche abitative e all'housing sociale*, Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, Milano 2009;

Laino E., Pittini A., *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing system*, CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels 2011;

Scenari immobiliari, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, 2006;

Whitehead C., Scanlon K., *Social Housing in Europe*, London School of Economics and Political Science, Londra 2007.

Tabella 4: Housing sociale in Europa. Approcci e criteri di accessibilità.

Paese	Forme di <i>Social Housing</i>	Approccio e Criteri di accessibilità	
Austria	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Housing</i> pubblico fornito dalle municipalità (affitto) - <i>Housing</i> a profitto limitato fornito da investitori con accesso a sussidi pubblici (affitto e vendita) 	Generalista	<ul style="list-style-type: none"> - Regole generali stabilite dal governo centrale, applicate poi dalle municipalità o dalle associazioni - Limiti di reddito (comunque abbastanza elevati da comprendere l'80-90% della popolazione) - Criteri sociali (per <i>provider</i> a profitto limitato) - Per situazioni di estrema emergenza sono disponibili alloggi municipali - Per situazioni di forte disagio l'affitto privato svolge un ruolo di "<i>quasi-social housing</i>", pur non garantendo la stabilità del contratto
Belgio	<ul style="list-style-type: none"> - Diritto alla casa stabilito dalla Costituzione (1994) - Alloggi gestiti e affittati da soggetti sia pubblici che privati che godono di finanziamenti pubblici: <ul style="list-style-type: none"> a. abitazioni sociali (forme del disagio); b. abitazioni di passaggio o intermedie (situazioni meno precarie). - Livello regionale di gestione (Vallonia e Fiandre per affitto e vendita, Bruxelles solo per affitto) 	Generalista Residuale	<ul style="list-style-type: none"> - Agenzie di affitto sociale come intermediari tra proprietari e affittuari - Tetti di reddito - Dimensione della famiglia - Famiglie senza proprietà - Gruppi di popolazione specifici
Bulgaria	<ul style="list-style-type: none"> - Case municipali a persone bisognose - Politiche per aiuto ad affittuari e proprietari 	Residuale	<ul style="list-style-type: none"> - Liste d'attesa
Cipro	<ul style="list-style-type: none"> - No affitto - Piani di <i>housing</i> low cost dagli anni '80 	Residuale	<ul style="list-style-type: none"> - Famiglie disagiate
Danimarca	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Housing</i> in affitto a prezzo di costo fornito da associazioni di <i>housing</i> no profit (circa 700) - Piccola quota di <i>housing</i> pubblico per situazioni di emergenza a breve termine 	Universalistico	<ul style="list-style-type: none"> - Liste d'attesa aperte a chiunque superi i 15 anni di età - No fasce di reddito per i beneficiari - Criteri di priorità a livello locale - Attenzioni particolari alle necessità di anziani e studenti - Possibilità di subaffitto temporaneo in caso di trasferimento per lavoro
Estonia	<ul style="list-style-type: none"> - Case in affitto fornite dalla municipalità - Associazioni di <i>housing</i> partecipate dai proprietari 	Residuale	<ul style="list-style-type: none"> - Dipartimenti locali di <i>social welfare</i>

Paese	Forme di <i>Social Housing</i>	Approccio e Criteri di accessibilità	
Finlandia	<ul style="list-style-type: none"> - Diritto alla casa stabilito dalla Costituzione - <i>Housing</i> sicuro e di alta qualità per tutti - Appartamenti in affitto a prezzi di costo 	Generalista	<ul style="list-style-type: none"> - Priorità sulla base di bisogni sociali e urgenza - Reddito come fattore di priorità (no limiti predefiniti) - Programmi speciali per disabili e <i>homeless</i>
Francia	<ul style="list-style-type: none"> - Organizzazioni HLM (<i>Habitation à Loyer Modéré</i>) riconosciute dallo Stato a partire dal 1957 - Finalità di perseguire l'interesse generale di fornire alloggi a canone moderato (specifico settore del mercato della casa regolato dal CCH - <i>Code de la Construction et de l'Habitation</i>) 	Generalista Residuale	<ul style="list-style-type: none"> - Solo cittadini francesi o residenti stabili e regolari - Tetti di reddito stabiliti a livello nazionale (fasce ampie in modo da permettere il mix sociale) - Numero dei componenti del nucleo familiare - Posizione geografica - Legge DALO (legge per il diritto alla casa) stabilisce particolari categorie protette
Germania	<ul style="list-style-type: none"> - Competenza interamente demandata alle province dal 2006 - Tre tipologie: <ul style="list-style-type: none"> a. abitazioni in affitto sociale per famiglie a basso reddito, regolate a livello federale b. appartamenti di migliore qualità a canoni di affitto calmierati c. alloggi in proprietà venduti a potenziali beneficiari di edilizia sociale 	Generalista Residuale	<ul style="list-style-type: none"> - Varie categorie di famiglie definite dalla legge - Liste d'attesa stabilite sul reddito - "<i>Quasi-social housing</i>": alloggi municipali gestiti secondo le condizioni di affitto e di accesso tipiche del <i>social housing</i>, pur essendo trascorso il periodo a regime calmierato
Grecia	<ul style="list-style-type: none"> - No affitto - Abitazioni in vendita a prezzi bassi 	Generalista	<ul style="list-style-type: none"> - Lavoratori ed impiegati del settore pubblico e privato che contribuiscono all'OEK (Organizzazione per la casa dei lavoratori) e pensionati
Irlanda	<ul style="list-style-type: none"> - Fornire case appropriate a prezzo accessibile per gruppi svantaggiati attraverso l'azione di promotori specifici 	Residuale	<ul style="list-style-type: none"> - Tetti di reddito - Priorità a determinati gruppi - Liste d'attesa
Italia	<ul style="list-style-type: none"> - Abitazione in affitto permanente - Abitazioni costruite o ristrutturate attraverso contributi pubblici o privati, affittate per almeno 8 anni o anche vendute a prezzi accessibili - Scopo di creare mix sociale - Tre categorie di <i>housing</i> sociale: edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata 	Generalista	<ul style="list-style-type: none"> - Liste d'attesa municipali (registrazione basata su criteri stabiliti a livello regionale come reddito, nazionalità, luogo di residenza) - Assegnazione sulla base delle caratteristiche dell'unità abitativa e del livello di reddito familiare

Paese	Forme di <i>Social Housing</i>	Approccio e Criteri di accessibilità	
Lettonia	- Case e appartamenti affittati dalle municipalit� a prezzi accessibili alle famiglie vulnerabili con contratti rinnovabili di sei mesi in sei mesi	Residuale	- Decreti locali stabiliscono i criteri di accesso basati sul reddito delle famiglie
Lituania	- Appartamenti municipali in affitto a prezzi fissati dallo Stato - Sussidi per i mutui a famiglie svantaggiate	Residuale	- Gruppi svantaggiati
Lussemburgo	- <i>Housing</i> a basso costo sia in affitto che in vendita	Generalista	- Famiglie con reddito inferiore ai limiti di legge, senza diritti di propriet�, uso od occupazione di alloggi
Malta	- Case di propriet� del governo in affitto sociale per le famiglie pi� bisognose - Si prevede per le famiglie beneficiarie di affitto sociale possibilit� di acquisto futuro dell'appartamento assegnato (possibilit� di propriet� e compropriet�)	Residuale	- Liste d'attesa basate su tetti di reddito - Priorit� a gruppi particolari rispetto alle condizioni abitative
Paesi Bassi	- Le autorit� pubbliche sono responsabili di un'adeguata dotazione di alloggi (articolo 22 della Costituzione) - Quadro legale stabilito dalla 'Legge per la Casa' (1901)	Universalistico	- Gruppi svantaggiati o particolari categorie di lavoratori sulla base di fasce di reddito (decisione della Commissione Europea del 2010) - Liste d'attesa - Meccanismi e criteri secondo le diverse situazioni locali e regionali - Situazioni prioritarie di emergenza temporanea
Polonia	- Alloggi in affitto e in affitto sociale posseduti dalla municipalit� - Alloggi con affitti calmierati forniti da associazioni no profit - Alloggi forniti dallo Stato ai suoi dipendenti - Alloggi di cooperative - "Alloggi protetti" per gruppi con particolari bisogni - Case costruite o vendute con aiuti statali	Generalista	- Accesso basato sul reddito (tetti definiti dalla legge a livello regionale per lo stock statale e a livello locale per lo stock municipale)

Paese	Forme di <i>Social Housing</i>	Approccio e Criteri di accessibilità	
Portogallo	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Housing</i> costruito e comprato con il supporto finanziario dello Stato (attraverso benefici fiscali, finanziamenti per l'acquisto del terreno, per la costruzione e per la promozione) - Alloggi per la vendita e l'affitto a famiglie sotto determinate soglie di reddito o a gruppi specifici 	Residuale	<ul style="list-style-type: none"> - Soglie di reddito - Diversi programmi che indicano differenti criteri di priorità: <ul style="list-style-type: none"> a. Per: priorità a persone che vivono nelle baraccopoli delle aree metropolitane b. Prohabita: priorità alle persone con salari minimi che non hanno un alloggio in proprietà e non beneficiano di nessun supporto finanziario pubblico per la casa c. Porta 65 Jovem: supporto a persone giovani per case in affitto d. Programmi di riabilitazione urbana f. Nrau: affitto a famiglie con reddito basso, in possesso di un contratto d'affitto precedente al 1990
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Housing</i> a basso costo assegnato sulla base di bisogni - Il <i>social housing</i> include la fornitura di alloggi in affitto, alloggi in vendita a prezzi accessibili, piani di comproprietà (in Irlanda del Nord solo affitto) 	Residuale	<ul style="list-style-type: none"> - Liste d'attesa - Persone che necessitano di una sistemazione, secondo criteri obiettivi e diverse priorità (tempo passato in lista d'attesa, livello di bisogno abitativo, ecc.), tranne immigrati senza pieni diritti e persone che hanno trascorso lungo periodo all'estero - Gruppi vulnerabili particolari - Soluzioni temporanee per categorie speciali in attesa di assegnazione alloggio sociale
Rep. Ceca	<ul style="list-style-type: none"> - Appartamenti della municipalità (17% dello stock) - Nuovi appartamenti municipali per affitto - Fondi per promotori statali 	Generalista	<ul style="list-style-type: none"> - Livelli di reddito - Gruppi target di priorità per programmi specifici
Romania	<ul style="list-style-type: none"> - Alloggi pubblici con locazioni sovvenzionate, allocati ad individui e famiglie che non possono finanziariamente accedere agli affitti di mercato - Stock abitativo di proprietà esclusiva delle autorità locali 	Residuale	<ul style="list-style-type: none"> - Famiglie con reddito netto mensile per persona sotto la media nazionale - Criteri determinati annualmente dalle amministrazioni pubbliche locali
Slovacchia	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Housing</i> acquisito con l'uso di fondi pubblici - Due tipi di <i>social housing</i>: <ul style="list-style-type: none"> a. appartamenti di nuova costruzione, che hanno approfittato di sussidi statali, di proprietà delle municipalità b. una piccola parte di stock pubblico esistente in possesso della municipalità regolata ancora da vecchi contratti di affitto permanente 	Residuale	<ul style="list-style-type: none"> - Livelli di reddito delle famiglie - Gruppi socialmente vulnerabili

Paese	Forme di <i>Social Housing</i>	Approccio e Criteri di accessibilità	
Slovenia	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Housing</i> no profit (appartamenti in affitto, indirizzati a persone con basso o medio reddito) - <i>Social housing</i> (appartamenti in affitto di proprietà della municipalità solo per persone con reddito molto basso) - Fondo <i>housing</i> statale (dal 2003) con il compito di concedere prestiti e agire come coinvestitore e socio nella <i>partnership</i> pubblico-privato 	Generalista	<ul style="list-style-type: none"> - Cittadini della Repubblica slovena, con particolari condizioni residenziali e sociali, con obbligo di pagamento di una tassa di partecipazione e di un deposito di garanzia - Categorie prioritarie
Spagna	<ul style="list-style-type: none"> - Diritto alla casa garantito dalla Costituzione - <i>Vivienda de Proteccion Publica: housing</i> promosso quasi interamente per occupazione in proprietà (solo una piccola parte è offerta in affitto) a persone con reddito inferiore a livelli stabiliti - La costruzione, la ristrutturazione e l'acquisto sono sovvenzionati dallo Stato attraverso prestiti ad interesse ridotto rivolti ai <i>provider</i> 	Residuale	<ul style="list-style-type: none"> - La persona che compra/è assegnataria/costruisce l'alloggio per uso personale non deve possedere o non deve avere un diritto di uso permanente su un altro alloggio, non deve avere ottenuto finanziamenti dal Piano per la Casa nei precedenti dieci anni, deve avere un reddito inferiore a determinati livelli - Gruppi svantaggiati - Categorie ulteriori stabilite dai governi regionali
Svezia	<ul style="list-style-type: none"> - Concetto di "pubblica utilità" o "per il beneficio di tutti" (non esiste un vero e proprio <i>social housing</i> ma piuttosto un "<i>public housing</i>") - Alloggi in affitto di proprietà di società di <i>housing</i> municipale, organizzate come S.r.l. e operanti secondo principi di mercato, pur avendo un obiettivo di interesse generale 	Universalistico	<ul style="list-style-type: none"> - Il settore è aperto a chiunque per evitare stigmatizzazione dei complessi e degradazione delle aree (no soglie di reddito) - Priorità in base alle liste di attesa - Le famiglie con redditi minori possono godere di aiuti finanziari individuali - Indennità abitative dal 20 al 33% per famiglie con figli a carico, giovani famiglie, anziani - Gli alloggi delle Cooperative sono riservati ai membri delle Cooperative stesse
Ungheria	<ul style="list-style-type: none"> - Unità in affitto di proprietà del governo municipale allocate sulla base di criteri sociali (Legge per la Casa) - Gestione affidata ai governi locali senza programmi di sviluppo condivisi 	Residuale	<ul style="list-style-type: none"> - No definizione specifica dei criteri sociali di assegnazione - Riconoscimento di categorie bisognose

Dati rielaborati da:

Baldini M., Federici M., *Il Social Housing in Europa*, "Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche Paper", 49, novembre 2008;

Brugnoli A. (a cura di), *Realizzazione di percorsi di studio e approfondimento finalizzati all'evoluzione delle politiche abitative e all'housing sociale*, Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, Milano 2009;

Laino E., Pittini A., *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing system*, CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels 2011;

Scenari immobiliari, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, 2006;

Whitehead C., Scanlon K., *Social Housing in Europe*, London School of Economics and Political Science, Londra 2007.

Tabella 5: *Housing* sociale in Europa. Operatori e finanziamenti.

Paese	Operatori	Finanziamenti	Note
Austria	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalità e compagnie pubbliche (60%): per classe operaia e gruppi più svantaggiati - Cooperative e associazioni a profitto limitato (organizzazioni caritatevoli, partiti, sindacati, banche, privati): per la classe media - Provider a profitto (processo di privatizzazione dello stock incoraggiato a partire dal 2000): per la classe media 	<ul style="list-style-type: none"> - Sussidi diretti di costruzione e ristrutturazione elargiti dalla pubblica amministrazione - Sussidi individuali per famiglie a basso reddito: indennità abitativa e sostegno all'affitto - Incentivi fiscali - Prestiti pubblici a lungo termine a condizioni favorevoli (<i>loans</i>) in combinazione ad assegnazioni gratuite (<i>grants</i>) - Finanziamenti dal governo centrale distribuiti a livello delle province federali: <ul style="list-style-type: none"> a. imposta sulle imprese b. imposta sui redditi c. contributo per l'<i>housing</i> pagato da tutti i lavoratori dipendenti 	<ul style="list-style-type: none"> - Piani di promozione delle province federali - Talvolta gli affittuari finanziano direttamente parte del costo di costruzione (spesso con diritto successivo di acquisto) - Fornitura di <i>housing</i> sociale non soggetta a tassazione - Concorrenza obbligatoria dei promotori per migliorare la qualità e abbassare i costi di costruzione
Belgio	<ul style="list-style-type: none"> - Compagnia pubblica regionale (finanziamento più supervisione), intermediaria tra governo regionale e organizzazioni locali di <i>housing</i> - Municipalità - Società pubbliche - Fondazioni - Cooperative - Organizzazioni no profit 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Partnership</i> pubblico-privato - Parziale esenzione IVA - Riduzioni fiscali per privati per interventi finalizzati al risparmio energetico - Sussidi e prestiti dalle regioni: <ul style="list-style-type: none"> a. prestiti a tasso zero b. garanzie pubbliche sui prestiti c. sussidi d. specifici regimi fiscali 	<ul style="list-style-type: none"> - Unico Paese europeo con una completa autonomia regionale (Vallonia, Fiandre e Bruxelles) - <i>Certified Social Housing</i>: il 20% (40% se la terra è di proprietà pubblica) di ogni nuova costruzione (consistente in almeno 10 case o 50 appartamenti) deve essere destinato al <i>social housing</i>, acquistato dall'autorità pubblica e gestito dalle associazioni locali
Bulgaria	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalità che posseggono e gestiscono il <i>social housing</i> - Livello nazionale ministeriale per politiche regionali 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondi allocati dalle municipalità (no governo centrale) 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo dell'Unione Europea per l'adeguamento energetico
Cipro	<ul style="list-style-type: none"> - Corporazione per aree edificabili e case a prezzi bassi - Corporazione per prestiti 	<ul style="list-style-type: none"> - Prestiti - Finanziamenti - Sussidi per l'affitto - Riduzione tasse 	

Paese	Operatori	Finanziamenti	Note
Danimarca	<ul style="list-style-type: none"> - 700 associazioni di <i>housing</i> con regolamentazione a livello statale (membri della Federazione nazionale di associazioni di <i>housing</i> no profit) gestite da consigli composti a maggioranza dagli inquilini stessi 	<ul style="list-style-type: none"> - Costo di costruzione: <ul style="list-style-type: none"> a. 84-91% prestito ipotecario dalle banche alle associazioni di <i>housing</i> b. 7-14% municipalità (prestito senza interessi) c. 2% depositi cauzionali delle famiglie iscritte alle liste d'attesa - Fondo di rotazione - <i>National Building Fund</i> (dal 1966): <ul style="list-style-type: none"> a. sussidi per riqualificazione e ammodernamento degli edifici b. finanziamento di nuova costruzione - Esenzioni dalle tasse sul reddito e sugli immobili 	<ul style="list-style-type: none"> - Partecipazione democratica in assemblea annuale degli inquilini regolata dalla 'Legge sulla Democrazia degli Inquilini' (1984) e dalla Legge sul <i>Social Housing</i> (2011) - Tetto sui costi di costruzione (2004)
Estonia	<ul style="list-style-type: none"> - Governo locale - Municipalità che provvede all'affitto sociale 	<ul style="list-style-type: none"> - Trasferimenti dal governo centrale alle municipalità - Particolare supporto a categorie svantaggiate 	
Finlandia	<ul style="list-style-type: none"> - Agenzia governativa economicamente autonoma - Municipalità - Organizzazioni no profit - Gestione attraverso compagnie municipali o autorità locali - Associazioni di volontariato e cooperative 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo per <i>l'housing</i> (ARA) che finanzia economicamente l'attività dell'agenzia governativa - Prestiti dalle banche e da istituzioni di finanziamento speciale: fino al 95% del costo di costruzione del progetto - Sovvenzioni dell'ARA sugli interessi dei prestiti - Garanzie statali per prestiti bancari - Indennità d'abitazione (fino all'80% dei costi oltre gli oneri standard) - Sussidi per acquisto prima casa 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilità di vendita a prezzo di mercato per le abitazioni in affitto da 40 anni (non necessariamente agli affittuari stessi) - "Contratto d'abitazione" (comprendente una serie di servizi complementari alla locazione)

Paese	Operatori	Finanziamenti	Note
Francia	<ul style="list-style-type: none"> - Società miste pubblico-private SEM legate agli enti locali - Associazioni no-profit - Organizzazioni HLM (sotto il controllo del Ministero della Casa e della Finanza): <ol style="list-style-type: none"> a. pubbliche (unificate nel 2007 nell'<i>Office Public de l'Habitat</i>) b. private: <ul style="list-style-type: none"> - imprese sociali per l'abitazione - società anonime cooperative di produzione e interesse collettivo (soprattutto per accesso alla proprietà) - società anonime di credito immobiliare - fondazioni di HLM 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo di risparmio "<i>Livret A</i>" (gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti) a tasso di interesse ridotto e non soggetto a tasse a cui ogni famiglia può accedere - Tassa abitativa sui salari per le imprese con più di dieci dipendenti (<i>1% Logement</i>): sovvenzioni e prestiti per promuovere l'affitto o la proprietà per i lavoratori dipendenti - Sussidi e garanzie pubblici sui prestiti contratti dagli investitori - Esenzioni fiscali dalle imposte sugli immobili - IVA agevolata su acquisto del terreno e lavori di costruzione - Sussidi ed incentivi statali e locali per sostegno all'affitto - Il tipico schema finanziario prevede una combinazione degli elementi precedenti; comunque la maggior parte del credito per il finanziamento del settore è "<i>off-market</i>", cioè di competenza pubblica 	<ul style="list-style-type: none"> - "<i>Grenelle de l'Environnement</i>" per adeguamento energetico - CNC (<i>Commission Nationale de Concertation</i>) per gestione dei rapporti tra proprietari ed affittuari - Detrazioni fiscali per investitori disposti ad affittare alloggi ad un canone del 30% inferiore a quello di mercato per almeno 9 anni (<i>Borloo populaire</i>) - Convenzioni con i locatori (per opere di miglioria con contributi statali, lo Stato si impegna a coprire una parte dell'affitto ai locatari)
Germania	<ul style="list-style-type: none"> - Società municipali o federali - Cooperative (tradizionale settore no profit) - Proprietari privati - Società di investitori privati o di proprietà di fondi di investimento - <i>Developer</i> commerciali - Organizzazioni ecclesiastiche 	<ul style="list-style-type: none"> - Agevolazioni fiscali abolite - Sussidi pubblici per l'affitto - Sussidi pubblici (sovvenzioni e sgravi fiscali) a <i>provider</i> privati e cooperative che forniscono <i>social housing</i> - Agevolazioni sui prestiti (interessi molto bassi) agli inquilini per riqualificazione degli alloggi, risparmio energetico e incentivazione all'acquisto 	<ul style="list-style-type: none"> - Convenzione temporanea tra municipalità e privati che fissa il canone di affitto a un prezzo più basso di quello di mercato
Grecia	<ul style="list-style-type: none"> - OEK (Organizzazione per la casa dei lavoratori) 	<ul style="list-style-type: none"> - Contributo dei lavoratori del settore privato (1% del salario) e dei datori di lavoro (0,75% del guadagno) 	<ul style="list-style-type: none"> - Abitazioni cedute a prezzo di costo (circa la metà del valore commerciale nel libero mercato)
Irlanda	<ul style="list-style-type: none"> - Autorità locali - Associazioni no profit e volontarie - Società cooperative 	<ul style="list-style-type: none"> - Due forme principali di finanziamento sotto forma di mutuo ipotecario: <ol style="list-style-type: none"> a. <i>Capital Assistance Scheme</i> (fino al 95 % del capitale): per bisogni abitativi particolari b. <i>Capital Loan & Subsidy Scheme</i> (fino al 100% del capitale) - Sussidi agli affittuari del settore associativo e cooperativo - Sussidi per acquirenti di prima casa - Prestiti da istituti di credito privati - Nuove forme di <i>leasing</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Almeno il 20% dei nuovi progetti privati deve costituire alloggi sociali o acquistabili a prezzi agevolati

Paese	Operatori	Finanziamenti	Note
Italia	<ul style="list-style-type: none"> - Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (Ater, ex-lacp) posseggono e gestiscono lo stock pubblico - Abitazioni in affitto sociale sono in possesso e gestione della municipalità - Cooperative e altri promotori privati (dal 1978) - Altre fondazioni per lo sviluppo del <i>social housing</i> - Settore pubblico per edilizia sovvenzionata - Cooperative per edilizia agevolata - <i>Provider</i> privati e pubblici per edilizia convenzionata (cooperative e imprese di costruzione) 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo nazionale a sostegno di iniziative locali - Fondi stanziati dalle Regioni - Le municipalità cofinanziano aiuti specifici e forniscono le aree - Il governo centrale è responsabile dei macro programmi e del cofinanziamento dei progetti attraverso permessi, programmi di rinnovamento urbano e di supporto - Tre tipi di sostegno finanziario statale: <ul style="list-style-type: none"> a. Edilizia sovvenzionata per famiglie a reddito basso (sussidi pubblici coprono tra il 60% e il 100% dei costi di costruzione) b. Edilizia agevolata per famiglie a reddito medio (sussidi pubblici tra 20% e 60% dei costi di costruzione per <i>housing</i> in affitto, tra 10% e 30% per <i>housing</i> in vendita) c. Edilizia convenzionata (sconto al privato sui permessi di costruire e cessione dell'area per 99 anni) 	<ul style="list-style-type: none"> - L'esenzione dalle tasse per l'<i>housing</i> sociale in affitto probabilmente sta per essere eliminata a causa dei tagli ai budget locali - Crescente fenomeno di morosità - Situazione di crisi del settore a rischio di collasso - Il "Piano Casa" stabilisce nuove possibili forme di <i>partnership</i> pubblico-privato istituendo una rete di fondi locali sostenuto da un fondo nazionale <i>ad hoc</i> (FIA)
Lettonia	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalità con società dedicate specificamente alle gestione di <i>housing</i> sociale 	<ul style="list-style-type: none"> - Budget stabiliti dalle autorità locali - Cofinanziamenti dal governo centrale attraverso fondi speciali (dal 2006) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tentativo di sviluppo di <i>partnership</i> pubblico-privato attraverso programmi di sussidi
Lituania	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalità 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondi pubblici 	<ul style="list-style-type: none"> - Settore dell'<i>housing</i> sociale in sviluppo attraverso acquisizione e adattamento di abitazioni libere e nuova costruzione
Lussemburgo	<ul style="list-style-type: none"> - Promotori pubblici (<i>Fonds du Logement</i>) per costruzione di <i>housing low cost</i>, vendita e sviluppo di nuove aree e ristrutturazione di edifici per abitazione - <i>Société Nationale des Habitations à Bon Marché</i> (società per azioni partecipata dallo Stato, dalle municipalità e alcune istituzioni pubbliche) per costruzione, vendita dei terreni, piani di sviluppo del territorio - Governi municipali forniscono le aree e le case in affitto e in vendita 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Housing</i> in affitto (sussidi statali fino al 70% del costo di costruzione) - Affitti stabiliti in base al reddito - <i>Housing</i> in vendita (sussidi pubblici per il 50% dei costi di progettazione e dotazione infrastrutturale) 	<ul style="list-style-type: none"> - Almeno il 10% di abitazioni in complessi di nuova costruzione deve essere destinato ad affitti sociali
Malta	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Housing Authority</i> gestisce le politiche di <i>social housing</i> (dal 1976) - Il Dipartimento di <i>Social Housing</i> gestisce alcune proprietà private requisite e affittate a canoni calmierati 	<ul style="list-style-type: none"> - Risorse pubbliche attraverso l'<i>Housing Authority</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Attenzione al mix sociale per prevenire fenomeni di esclusione

Paese	Operatori	Finanziamenti	Note
Paesi Bassi	<ul style="list-style-type: none"> - Organizzazioni private no profit indipendenti (<i>Woningcorporaties</i>) supervisionate dal governo nazionale, col compito legale di dare casa alle famiglie con redditi bassi (costruzione, vendita, affitto e manutenzione, nonché dotazione di altri tipi di servizi accessori) - Parte residuale di proprietà pubblica 	<ul style="list-style-type: none"> - Le <i>Woningcorporaties</i> sono finanziariamente indipendenti dal governo centrale dal 1993 con il <i>Brutering</i>. Da allora sono finanziate da prestiti ottenuti sul mercato dei capitali con tasso di interesse agevolato (<1% rispetto ad altri istituti che prestano servizi sociali richiedendo credito ai mercati finanziari) - Il governo centrale concede solo alcuni benefici fiscali alle <i>Woningcorporaties</i> - Indennità d'affitto (anche per il mercato privato) - Prestiti sul libero mercato concessi da istituti bancari alle associazioni a tassi di interesse leggermente inferiori alla norma - Esenzione dalla tassazione d'impresa e acquisto dei terreni a prezzo ridotto per le associazioni che rispettano gli obiettivi nazionali - Una struttura di sicurezza garantisce gli investimenti delle organizzazioni su tre livelli: <ul style="list-style-type: none"> a. il "Fondo centrale dell'abitazione" b. il "Fondo di garanzia per gli alloggi sociali" c. l'intervento dello Stato e delle autorità locali 	<ul style="list-style-type: none"> - La decisione della Commissione Europea ha stabilito delle fasce di priorità sulla base del reddito delle famiglie, cambiando il precedente approccio che consentiva l'accesso al <i>social housing</i> virtualmente a tutti i cittadini - Sistema di allocazione "<i>Choice-Based Lettings</i>" (possibilità per gli utenti di esprimere preferenze) - Assenza di operatori a capitale misto pubblico-privato
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> - Programma della Camera di Commercio per il <i>social housing</i> (Tbs) prevede il contributo finanziario da parte dei locatari - Amministrazione dello stock residenziale anche da parte di cooperative 	<ul style="list-style-type: none"> - Crediti preferenziali concessi dalla Banca Bgk a cooperative e Tbs per la costruzione di alloggi sociali (i prestiti finanziano il 70% del valore, mentre il restante 30% è coperto dalle organizzazioni Tbs con mezzi propri oppure rivolgendosi direttamente agli inquilini i quali riceveranno un rimborso al termine del contratto) - Le municipalità investono i loro budget per ampliare lo stock di alloggi e stabiliscono i prezzi di affitto a livello locale - Fondo di sussidio alle municipalità per costruzione e ristrutturazione 	
Portogallo	<ul style="list-style-type: none"> - Settore pubblico (municipalità, istituto per <i>housing</i> e rinnovo urbano - Ihu, corpi regionali) - Cooperative (cofinanziate dallo Stato) - Settore no profit - No privati 	<ul style="list-style-type: none"> - Programmi del Governo che supportano le iniziative municipali o delle cooperative - L'Ihu fornisce alle municipalità contributi finanziari per gli investimenti in costruzioni (sovvenzioni o prestiti), mentre concede terreni alle cooperative per un determinato periodo 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuovo pacchetto di proposte del Cecodhas portoghese per la riforma del mercato del <i>social housing</i> (rafforzamento servizi, detrazioni, proposta di nuovi fondi di investimento e di gestione, aggiornamento della legislazione secondo i cambiamenti sociali e demografici)

Paese	Operatori	Finanziamenti	Note
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - Proprietà dello stock abitativo sociale diviso tra: <ul style="list-style-type: none"> a. autorità locali b. <i>Housing Associations</i> (organizzazioni no profit o cooperative) indipendenti regolate dall'agenzia governativa "<i>Home and Communities Agency</i>" 	<ul style="list-style-type: none"> - Tre risorse di finanziamento: <ul style="list-style-type: none"> a. riserve proprie delle associazioni di <i>housing</i> b. sovvenzioni del governo per autorità locali (fino al 50% dei costi per nuova costruzione) c. finanziamenti privati (prestiti dalle banche e altri fondi) - Le autorità locali assegnano benefici per la casa, pagando parte della quota settimanale di affitto (<i>Housing Benefit</i>) - Sussidi statali agli enti locali per l'adeguamento al <i>Decent Homes Standard</i> - Sussidi statali ai locatari privati (<i>Local Housing Allowance</i>) - Esenzione IVA per autorità locali - Esenzione dalle imposte societarie per le associazioni (soggette invece all'IVA) - Canone interamente sovvenzionato per famiglie con reddito molto basso 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Section 106</i> stabilisce che negli interventi maggiori venga inclusa una certa percentuale di <i>housing</i> accessibile - '<i>Right to Buy/Aquire</i>' (diritto dei locatari residenti in alloggio sociale da un sufficiente periodo di tempo di acquistare l'abitazione a prezzi scontati) - Sistema di allocazione "<i>Choice-Based Lettings</i>" (possibilità per gli utenti di esprimere preferenze) - Formula nazionale per il calcolo del canone d'affitto (<i>Rent restructuring</i>) - Schemi di proprietà condivisa (<i>Home Buy</i>)
Rep. Ceca	<ul style="list-style-type: none"> - Comuni - Promotori privati (dal 2009) 	<ul style="list-style-type: none"> - Budget municipale - Fondo statale 	<ul style="list-style-type: none"> - Legge temporanea per un adeguamento progressivo degli affitti
Romania	<ul style="list-style-type: none"> - Amministrazione pubblica centrale - L'amministrazione pubblica locale trasferisce periodicamente le informazioni sul bisogno di <i>social housing</i> al Ministero dello Sviluppo e del Turismo regionale che stabilisce i relativi investimenti - L'amministrazione pubblica locale può anche costruire case sociali esclusivamente con i propri fondi o comprare case sul libero mercato ed utilizzarle come case sociali 	<ul style="list-style-type: none"> - Budget locali - Trasferimenti dal budget nazionale di Stato e dal budget del Ministero dello Sviluppo e del Turismo regionale - Donazioni e contributi da parte di privati e società 	
Slovacchia	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalità 	<ul style="list-style-type: none"> - Combinazione di sussidi (fino al 30% del costo di costruzione) e prestiti per la costruzione di nuovo <i>social housing</i> - Fondi provenienti dal budget dello Stato e dal Fondo statale di Sviluppo dell'<i>housing</i> dello Stato - Programma di sussidi per infrastrutture tecniche necessarie alla costruzione di residenze 	

Paese	Operatori	Finanziamenti	Note
Slovenia	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalità (spesso si creano gruppi di municipalità con fondi comuni) - Organizzazioni no profit 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo <i>Housing</i> per finanziare e implementare il Programma nazionale di <i>housing</i>, stimolare la costruzione di residenza, rinnovare e mantenere gli edifici residenziali esistenti - Le municipalità finanziano dal proprio budget l'affitto sociale delle famiglie con i redditi più bassi - Nel caso di <i>housing</i> no profit, le municipalità contribuiscono al costo di costruzione per il 40%, mentre il restante 60% è finanziato sotto forma di prestiti dal Fondo <i>Housing</i> 	
Spagna	<ul style="list-style-type: none"> - Promotori pubblici o commerciali - Organizzazioni no profit e cooperative - Individui o società per l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi - Supporto pubblico garantito per tutte le categorie 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondi dal Piano nazionale di <i>housing</i> e dai Piani regionali - Prestiti da istituzioni private di credito (condizioni favorevoli stipulate con lo Stato) - Aiuti pubblici diretti (sovvenzioni o prestiti) 	
Svezia	<ul style="list-style-type: none"> - Governo centrale definisce le politiche abitative nel complesso - Comuni responsabili della pianificazione e dell'offerta di alloggi a livello locale - Società di <i>housing</i> municipale che promuovono l'<i>housing</i> non solo per categorie vulnerabili di individui, ma per tutti (rappresentate a livello nazionale dalla SABO – Associazione svedese delle società per l'<i>housing</i> municipale) - Cooperative (possiedono circa il 17% dello stock abitativo totale) 	<ul style="list-style-type: none"> - Non esistono sussidi pubblici - Capitali acquisiti sul mercato finanziario sotto forma di prestiti che coprono l'80-90% dei costi di costruzione - Gli investimenti per l'<i>housing</i> pubblico vengono finanziati direttamente dagli affitti - Le società di <i>housing</i> pubblico non godono di alcun beneficio rispetto al settore privato dell'affitto - Sovvenzioni individuali per famiglie a basso reddito - Sussidi pubblici solo per la realizzazione di case protette per gli anziani 	<ul style="list-style-type: none"> - Adeguamenti energetici e ristrutturazioni del patrimonio risalente agli anni '60 e '70, includendo misure per migliorare l'accessibilità ai disabili - Le società di <i>housing</i> pubblico non dovrebbero agire su basi no profit, stabilendo prezzi corretti che garantiscano un certo margine di profitto (possono affiancare alle responsabilità sociali anche attività commerciali che comunque reinvestano i profitti per il consolidamento della società e forniscano beni e servizi al territorio)
Ungheria	<ul style="list-style-type: none"> - Governo locale stabilisce gli affitti, gestisce lo stock abitativo e attua piani di sussidi a livello locale - La gestione dello stock nelle città maggiori è affidata a società specifiche 	<ul style="list-style-type: none"> - Budget municipale - Affitti stabiliti dal governo locale - Il governo centrale può contribuire con diverse modalità di sussidio 	

Dati rielaborati da:

Baldini M., Federici M., *Il Social Housing in Europa*, "Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche Paper", 49, novembre 2008;

Brugnoli A. (a cura di), *Realizzazione di percorsi di studio e approfondimento finalizzati all'evoluzione delle politiche abitative e all'housing sociale*, Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, Milano 2009;

Laino E., Pittini A., *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing system*, CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels 2011;

Scenari immobiliari, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, 2006;

Whitehead C., Scanlon K., *Social Housing in Europe*, London School of Economics and Political Science, Londra 2007.

Tabella 6: *Housing sociale in Europa. Quadro dell'affitto sociale.*

Paese	Proporzione affitto sociale su stock totale (%)	Numero abitazioni in affitto sociale su 1000 abitanti	Calcolo dell'affitto sociale	Sussidi per la casa	Rapporto affitto sociale rispetto ai prezzi di mercato (%)
Austria	23	100	Costo complessivo dell'operazione	x	81
Belgio	7	32	Reddito		43,5
Bulgaria	3,1	n.d.			n.d.
Cipro	-	n.d.	-	-	-
Danimarca	19	95	Costo complessivo dell'operazione Costo di gestione (manutenzione e servizi comuni)	x	n.d.
Estonia	1	5			n.d.
Finlandia	16	85	Costo complessivo dell'operazione	x	n.d.
Francia	17	86,5	Costo complessivo dell'operazione (in funzione del tipo di finanziamento) Tetti fissi (proporzionali al reddito degli affittuari e stabiliti in relazione alla categoria dell'alloggio)	x	67,5
Germania	5	22,6	Reddito (in alcune regioni) Tetti fissi	x	77,6
Grecia	-	-	-	-	-
Irlanda	8,7	n.d.	Reddito	x (nel settore privato)	n.d.
Italia	5,3	29	Reddito (per provider pubblici) Tetti fissi (per provider privati)	x	n.d.
Lettonia	0,4	n.d.	Tetti fissi	x (per il costo dei consumi)	33
Lituania	3	11,7			n.d.
Lussemburgo	2	7,8	Reddito		20,5
Malta	6	n.d.			n.d.
Paesi Bassi	32	138	Reddito Valore dell'immobile (sistema di valutazione a punti)	x	n.d.
Polonia	10	34,9	Costo complessivo dell'operazione		n.d.
Portogallo	3	n.d.	Reddito Tetti fissi		n.d.

Paese	Proporzione affitto sociale su stock totale (%)	Numero abitazioni in affitto sociale su 1000 abitanti	Calcolo dell'affitto sociale	Sussidi per la casa	Rapporto affitto sociale rispetto ai prezzi di mercato (%)
Regno Unito	18	80	Valore dell'immobile (dal 2002)	x	56
Repubblica Ceca	17	n.d.	Costo complessivo dell'operazione		60/20
Repubblica Slovacca	2,6	8,5	Costo complessivo dell'operazione	x	n.d.
Romania	2,3	8,9	Reddito Tetti fissi		n.d.
Slovenia	4	n.d.	Valore dell'immobile	x	n.d.
Spagna	2	10,9			n.d.
Svezia	18	84	Negoziazioni tra compagnie abitative pubbliche e associazioni di affittuari	x	n.d.
Ungheria	3,7	15,9	Costo complessivo dell'operazione	x	n.d.

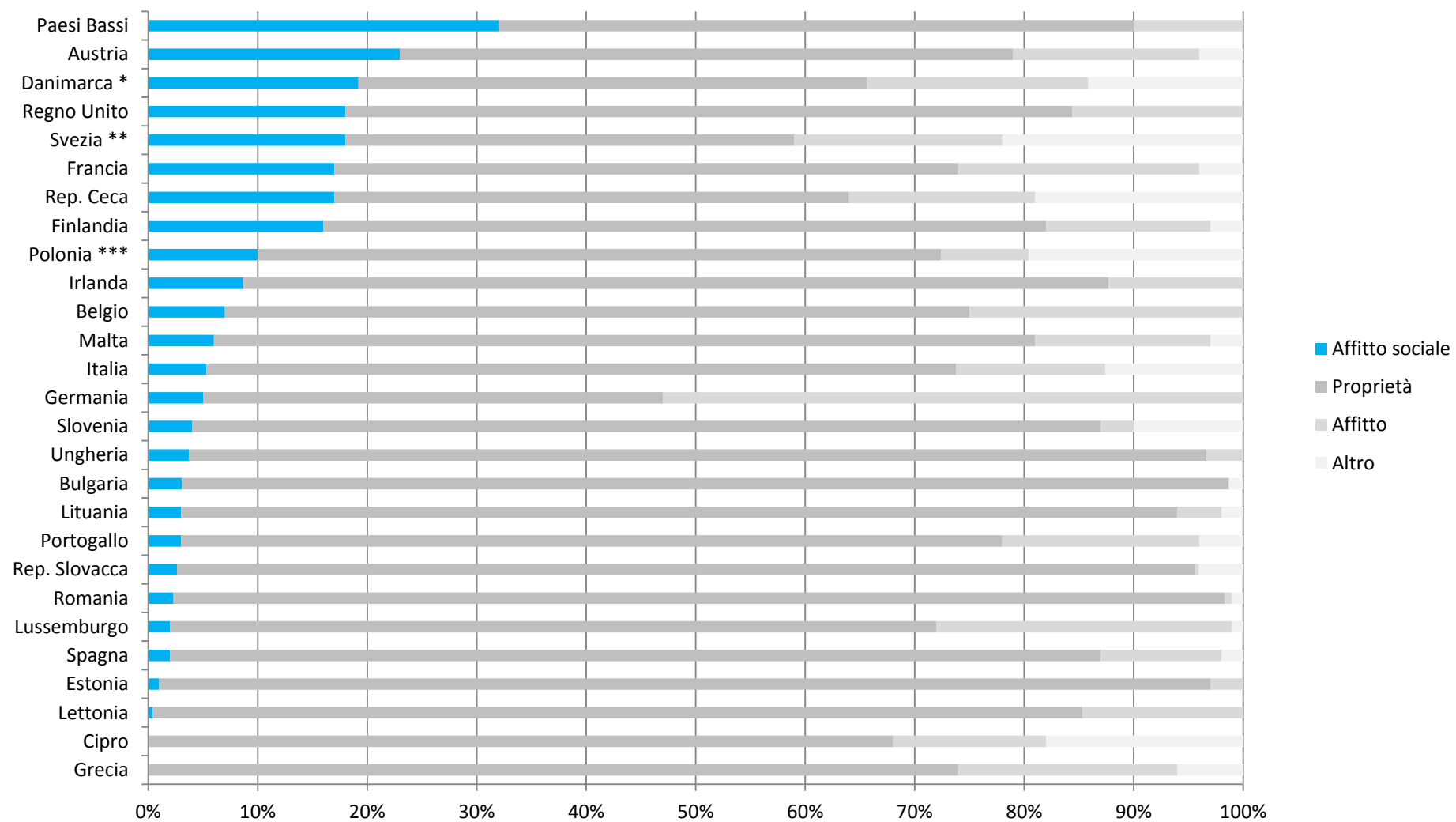
Dati rielaborati da:

Baldini M., Federici M., Il Social Housing in Europa, "Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche Paper", 49, novembre 2008;

Laino E., Pittini A., Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing system, CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels 2011;

Scenari immobiliari, Social Housing in Europa e focus sull'Italia, 2006; Whitehead C., Scanlon K., Social Housing in Europe, London School of Economics and Political Science, Londra 2007.

Grafico 1: Stock abitativo totale per titoli di godimento (%).



* "Altro" include: 7% cooperative; ** "Altro" include solo cooperative; *** "Altro" include: 19,4% cooperative.

Dati rielaborati da Laino E., Pittini A., *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing system*, CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels 2011.

CAPITOLO III

Focus sull'Italia: domanda e offerta in cifre

La gente non può essere data per scontata. Capire per chi e perchè si progetta diventa la sfida dell'architetto contemporaneo che ha ancora vivo il sogno, consegnatogli da una tradizione che risale al Rinascimento, di essere, oltre che artista e tecnologo, anche ingegnere sociale.

Amendola, 2009

1. Cenni sulla situazione economica attuale

L'attuale situazione delle costruzioni nel settore residenziale è in stretta correlazione con il quadro economico generale. Il momento di crisi che l'economia del "mondo occidentale" sta vivendo si ripercuote sul mercato delle costruzioni.

Le previsioni messe a punto dagli istituti di ricerca svolgono un ruolo decisivo per la gestione del comparto economico-finanziario e, di conseguenza, di quello immobiliare.

Lo scenario economico mondiale presenta una complessiva crescita del PIL. Si registra un aumento percentuale dal 2009, anno nel quale il dato era negativo (-0,5%), attraverso il 2010 (5,1%) e il 2011 (4,0%). Le previsioni per il 2012 sono di una costante crescita del 4%.¹

Si conclude che le revisioni al ribasso della crescita economica in realtà non rispecchiano la situazione internazionale, ma nello specifico quella europea. Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale, per il settembre 2012 si prevede che l'area Euro raggiunga un livello di stagnazione (PIL < 1%), con una conseguente ricaduta sull'economia statunitense.

Appare chiaro come le economie avanzate risultino in svantaggio rispetto a quelle emergenti. Per esempio in Cina si assiste ad una crescita dei salari reali pari al 12% all'anno e in Africa si raggiunge il 4% circa.

Fino al 2010 l'andamento del commercio internazionale era da considerarsi ancora stabile, mentre nel 2011 si può parlare di un vero e proprio collasso, con previsioni ancora più fosche per il 2012: "incertezza" è la parola che meglio descrive questo quadro.

La situazione italiana dei conti pubblici non è affatto positiva, basti pensare che il debito pubblico ha raggiunto la soglia del 120% del Pil. Pur non essendo questo il livello più elevato nel panorama europeo (Regno Unito e Germania soffrono di un debito addirittura maggiore), il Paese ne risente molto a causa degli elevati interessi (*spread*).²

Tuttavia la stima della ricchezza delle famiglie italiane non è così negativa, pur considerando il problema che dall'anno 2000 si è riscontrata una crescita praticamente nulla nel nostro Paese, paragonabile a quella di Haiti e Zimbabwe. Ma, se in questo periodo l'Italia non si è sviluppata, nel 2010 si è registrata una vivace risposta

¹ Intervento di Lorenzo Bellicini, direttore tecnico Cresme, conferenza "Il mercato delle costruzioni 2012. XIX Rapporto Congiunturale Cresme: lo scenario del medio periodo 2011-2015", Cresme, Centro congressi Fondazione Cariplo, Milano 8 novembre 2011.

² Intervento di Guido Inzaghi, Studio legale Dla Piper, conferenza "Fondi immobiliari: prospettive di mercato e strategie", Monitorimmobiliare e Assoimmobiliare, Eire, Milano 7 giugno 2012.

imprenditoriale che ha portato il Pil a un incremento dell'1,5% nell'ottobre 2011. Tuttavia l'Ocse (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) ha drasticamente rivisto al ribasso le previsioni per l'Italia: il Pil nel 2012 è atteso a -0,5% contro il +1,6% prospettato sei mesi fa.

Forse la migliore risposta alla crisi si è avuta dalla Germania: la strategia tedesca ha puntato, negli ultimi anni, su una drastica ristrutturazione del sistema dell'offerta.

1.1 Il settore delle costruzioni

Focalizzando l'attenzione sul settore delle costruzioni, il panorama mondiale prevede per il 2015 una crescita globale, trasportata dal progresso esponenziale dei paesi in via di sviluppo.

La tendenza generale è stata quella di una regressione del comparto residenziale, nonostante un parziale risveglio nel 2010, in controtendenza rispetto ai settori non residenziale e delle infrastrutture, i quali invece mantengono un'evoluzione pressoché costante.

Il rapporto tra investimento nelle costruzioni e Pil diminuisce in Europa mentre cresce nei paesi in via di sviluppo. In particolare risulta forte l'area asiatica; la Cina si presenta in testa, vantando le più potenti imprese di costruzioni mondiali, con fatturati in crescita attorno al 40%, e confermandosi come il principale mercato delle costruzioni a livello internazionale.

Ma i cinesi, al momento, lavorano soprattutto per il mercato locale, mentre, per quanto riguarda le classifiche in base al fatturato realizzato al di fuori della nazione di origine, il primo posto rimane occupato dalla Germania.

Il mercato europeo presenta una forte divaricazione tra l'andamento del Pil e quello degli investimenti nelle costruzioni. Se è avvenuta una pesante caduta dell'economia, il danno per questo settore è ancora più evidente. Tuttavia il panorama non è uniforme in tutta l'area Euro.

I paesi dell'Europa del Nord (dove il mercato residenziale è addirittura in aumento) hanno risposto in maniera reattiva all'emergenza economica, mentre i mercati mediterranei si trovano in una situazione di grossa crisi (-44,6% di investimenti nel settore residenziale).

Un vero e proprio boom si sta verificando, invece, nell'area dei Balcani, che può essere considerata la nostra "Cina-vicina", e in generale in tutta l'Europa dell'est.

1.2 Gli investimenti nel settore delle costruzioni italiano

Nel nostro Paese, per quanto riguarda gli investimenti nel settore delle costruzioni, a fronte di una evidente crisi degli anni dal 2009 al 2012, si prevede un nuovo impulso per il 2013, secondo la seguente variazione percentuale su anno precedente.

Tabella 1: Variazione percentuale degli investimenti nel settore italiano delle costruzioni (2009-2013).

	2009	2010	2011	2012	2013
Edilizia residenziale (nuovo + ristrutturazioni)	-10,9	-5,0	-1,8	-0,9	0,4
Edilizia non residenziale privata	-10,2	-8,9	-2,5	-1,1	0,7
Opere pubbliche	-5,5	-12,3	-7,9	-5,1	-0,3
Totale	-9,3	-7,9	-3,5	-2,0	0,8

Fonte: Conferenza "Il mercato delle costruzioni 2012. XIX Rapporto Congiunturale Cresme: lo scenario del medio periodo 2011-2015", Cresme, Centro congressi Fondazione Cariplo, Milano 8 novembre 2011.

Gli investimenti in opere pubbliche da parte degli enti del settore pubblico allargato sono tutti in negativo (tranne la gestione privata delle rete autostradale).

Finora il comparto edilizio registra una flessione degli indici di cubatura realizzata.

Nel settore dell'edilizia non residenziale l'andamento della cubatura realizzata cala da 205 milioni di metri cubi nel 2002 a soli 88 nel 2011.

Per quanto riguarda l'ambito dell'edilizia residenziale, è da notare che la riqualificazione si attesta come settore trainante, tenendo in piedi il mercato delle costruzioni negli ultimi anni e mantenendo attivo il settore degli investimenti. Si registra, invece, una decrescita rilevante della nuova edilizia: dal 2006 al 2011 si è verificata una netta diminuzione di cubatura realizzata, passando in pochi anni da 135 milioni a 72 milioni di metri cubi, e quindi sostanzialmente dimezzando le costruzioni e raggiungendo livelli di produzione inferiori alla soglia minima degli anni '90.

Accanto alle variazioni subite dal mercato a causa della crisi, quello che cambia è anche l'atteggiamento mentale di minore propensione al rischio. Infatti, se fino a pochi anni fa l'utenza tendeva a vendere la propria casa per comprarne una nuova, oggi piuttosto preferisce la ristrutturazione con una netta riduzione delle spese.

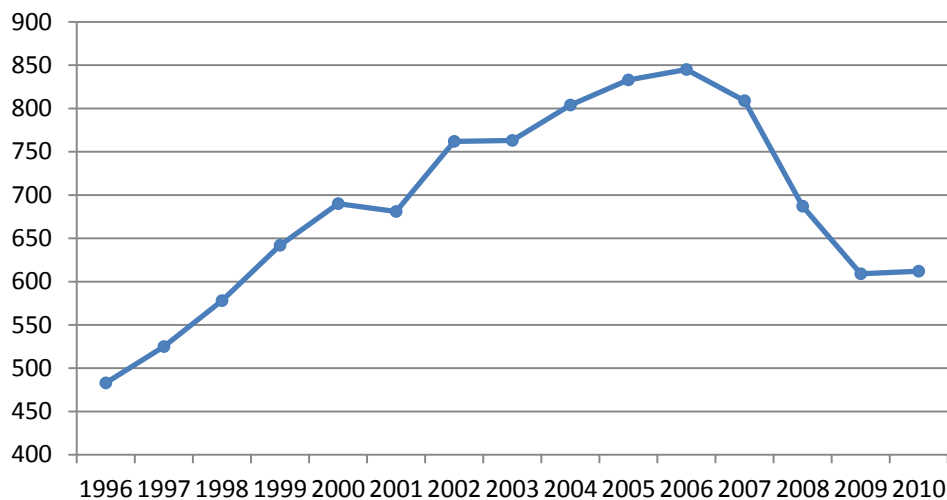
1.3 Il mercato immobiliare

Dal 1996 al 2006 il ciclo immobiliare del settore residenziale ha registrato un tasso medio annuo di crescita del 6,5%³: l'indice delle compravendite nel 2006 è salito al 3% dello stock abitativo. Nel 2007 si è verificata un'inversione di tendenza, a causa della quale nel 2011 tale indice sfiora la soglia critica del 2%.

Comunque il settore delle compravendite risulta ancora piuttosto vitale, soprattutto rispetto al generale tenore europeo: nel 2011 si registrano in Italia 700.000 passaggi immobiliari.

Parallelamente alla flessione della domanda, si attesta una generalizzata diminuzione dei prezzi, che è comunque più lenta nei comuni capoluogo, dove la richiesta di alloggi rimane elevata a causa delle attuali dinamiche socio-economiche.

³ Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Cittalia, Roma febbraio 2010, p. 29.

Grafico 1: Andamento del numero delle compravendite del settore residenziale (1996-2010).

Dati rielaborati da: Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Cittalia, Roma febbraio 2010, p. 29; Agenzia del Territorio, *Rapporto immobiliare 2011. Il settore residenziale*, 2011, p.3.

In conseguenza della crescente sfiducia nella prospettiva di acquisto, e quindi di investimento, da parte delle famiglie, sul territorio nazionale restano 250.000-300.000 abitazioni invendute - per un totale di 30 miliardi di euro di costi di costruzione. La percentuale di invenduto non determina conseguenze negative solo dal punto di vista economico, ma implica seri problemi di smaltimento e rende evidente l'obsolescenza dell'offerta.

Il prodotto non trova collocazione sul mercato perché non risulta allineato con le esigenze della domanda, soprattutto per quanto riguarda l'accessibilità economica: il reddito familiare netto, i prezzi delle abitazioni, i canoni di locazione e le spese per i consumi, messi a sistema, non trovano equilibrio.

Non va tralasciato di considerare la scarsa attenzione rivolta da parte di costruttori e acquirenti rispetto al tema della qualità, che dovrebbe rivestire, invece, un ruolo preponderante, andando ad incidere anche sugli aspetti prettamente economici e rendendo possibile quindi ridurre i costi di gestione delle abitazioni.

L'attenzione della domanda per immobili ad alta efficienza energetica si mantiene, in media, piuttosto modesta, attestandosi al 9,5%, come pure l'entità del sovrapprezzo che si è disposti a riconoscere in ragione della maggiore qualità edilizia, fermatosi all'8%. In un quadro di accesso al mercato abitativo piuttosto problematico e selettivo, gli aspetti legati al risparmio energetico, in concreto, continuano a sollevare un interesse tutto sommato contenuto.⁴

⁴ Nomisma, Milano. *Nota congiunturale sul mercato immobiliare a Maggio 2011*, "Osservatorio sul Mercato Immobiliare", 2, luglio 2011, p. 159 e sgg.

1.4 Verso nuove strategie

Qual è quindi il modello per un'adeguata risposta abitativa? Sono necessarie nuove politiche, che definiscano delle linee guida in grado di impostare le strategie più opportune per lo sviluppo.

La sfida da intraprendere è quella del *low-cost*, nel senso di una ottimizzazione delle risorse, da articolare nei differenti ambiti di costi di costruzione, sistema produttivo e schemi di offerta. Risultano quindi da "riprogettare" immobili, città, infrastrutture, processi e modelli di offerta. Tale strategia dovrebbe focalizzarsi:

- sui prodotti, nella prospettiva della sostenibilità ambientale, economica e sociale;
- sui processi, con tecnologie e integrazione per un'ottimizzazione delle *performance*;
- sulla filiera, riorganizzando l'offerta e proponendo quindi nuovi modelli e nuove politiche per la creazione non di un semplice "prodotto", ma di un "sistema".

Esemplificativa è la crescita costante negli ultimi anni delle società operanti nel fotovoltaico, che gestiscono un mercato più grande di quello dell'intera edilizia residenziale nell'anno 2011. Tra il 2009 e il 2010 sono stati installati 300.000 impianti e le società sono cresciute in media del 152%.

I 14 miliardi di euro che sono stati spesi nel 2010 per la realizzazione di impianti ad energia rinnovabile (tra fotovoltaico, eolico e bioenergie), sono diventati ben 40 miliardi già nel 2011.

Il mondo delle costruzioni tradizionali è rimasto indietro, ma il settore dell'impiantistica procede a passi da gigante; il boom eccezionale dato dallo slancio verso le energie rinnovabili ha avvicinato la crescita italiana a quella della Germania. In questo settore i produttori sono stati in grado di cogliere le esigenze del mercato, mentre in quello delle costruzioni sembra che il concetto di "qualità" non riesca ad evolvere: in Italia si vantano le 1500 abitazioni in classe energetica A, quando le tecnologie più evolute permettono la realizzazione di case "passive", se non addirittura "attive".

Gli obiettivi del recupero, della trasformazione e della riqualificazione urbana si possono ottenere soltanto tramite un criterio selettivo, da applicare nei campi tipologico, territoriale ed imprenditoriale.

In vista dell'Expo 2015 si prospetta lo scenario di un rinnovamento atteso tra il 2010 e il 2020, secondo i principi di qualità, innovazione e riqualificazione. Gli ambiti nei quali si richiede di perseguire questi obiettivi vanno dall'*energy technology*, alla sostenibilità sia ambientale che sociale, all'innovazione tecnologica e all'Ict (*Information-Communication Technology*), fino alle risorse del partenariato e alla gestione integrata di costruzione e servizi.

1.5 Il problema sociale

Tema di rilievo per il progetto di nuove strategie è quello della sostenibilità sociale. Una delle finalità prioritarie da conseguire è quella dell'*affordability*, per permettere la capacità di accesso alla casa a chi in questo momento non ne è in possesso o abita in condizioni disagiate.

Negli ultimi cinquant'anni si è giunti ad una forte perdita del potere d'acquisto del reddito: se prima la maggior parte delle famiglie poteva permettersi l'acquisto della casa senza indebitamento, si è passati attraverso una fase in cui l'indebitamento era fisiologico al processo di compravendita, per approdare, negli ultimi anni, ad una situazione critica per cui il reddito percepito non permette neanche la possibilità di ottenere prestiti, poiché le banche concedono crediti e mutui solo in condizioni di particolare stabilità. Si va diffondendo, infatti, la pratica della fideiussione: per alcune categorie sociali, si rende necessaria la figura di un garante che si faccia carico del mutuo affinché la banca consenta il prestito.

Il problema attuale riguarda non soltanto la popolazione non attiva, ma anche molti dei lavoratori, sempre più spesso sottoposti a contratti cosiddetti "atipici" (a tempo determinato o a tempo parziale) – per i quali si può parlare di bassa occupazione, fenomeno che non permette alle famiglie di contare su alcuna certezza economica nè su una conseguente capacità di investimento.

Se da una parte si assiste a una continua crescita demografica⁵, Pil e Pil pro-capite subiscono una consistente flessione: rispetto agli inizi degli anni 2000 siamo "più poveri" di circa il 10%; in particolare, il reddito pro-capite è sceso dell'8% nel Nord-Ovest dal 2001 al 2009.

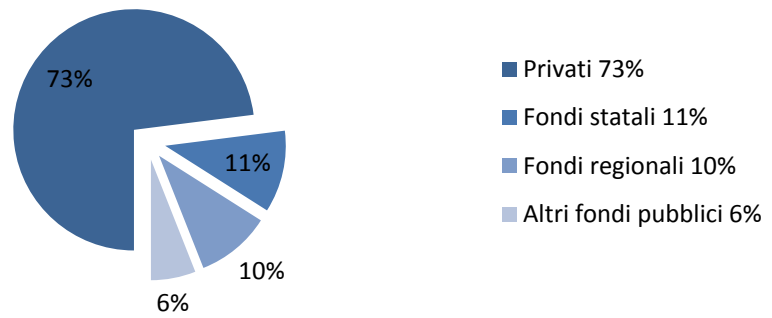
Dal quadro che si presenta, risulta evidente l'urgenza di intervenire con nuove politiche di sostegno e aiuto economico, tra le quali è da considerare la partita del *social housing*.⁶

Per quanto riguarda i finanziamenti messi a disposizione per l'edilizia residenziale, la Lombardia vanta una buona posizione, con un totale di 124.979 milioni di euro. Tuttavia sono i contributi privati a trainare il settore, costituendo ben il 73% del totale contro l'11% dei fondi statali, il 10% dei regionali e il 6% di altri fondi pubblici.

⁵ La crescita demografica è causata quasi esclusivamente dall'immigrazione, mentre decresce il tasso di natalità della popolazione autoctona.

⁶ "Tra le proposte all'esame del Parlamento [nda. Presentata nell'agosto 2009], è da ricordare inoltre la proposta di legge di iniziativa del Cnel sulla istituzione di Agenzie territoriali per l'abitare sociale. A partire dalle esperienze già in atto in alcuni Comuni, la proposta mira alla istituzione di un fondo nazionale per sostenere la nascita di Agenzie territoriali per l'abitare sociale. Tali Agenzie, promosse da Regioni e Province autonome, in raccordo con gli enti locali, avrebbero lo scopo di intervenire sulle emergenze abitative, in particolare attraverso attività di intermediazione del mercato immobiliare, erogazione di assistenza, formazione e affiancamento all'utenza, acquisto e recupero edilizio di immobili residenziali. Le Agenzie sono concepite come organismi di diritto privato, senza fine di lucro, e possono essere promosse da enti pubblici o privati." Tratto da: Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa*, cit., p. 13.

Grafico 2: Finanziamenti per l'edilizia residenziale in Lombardia (2010-2011).



Dati rielaborati da: Conferenza "Il mercato delle costruzioni 2012. XIX Rapporto Congiunturale Cresme: lo scenario del medio periodo 2011-2015", Cresme, Centro congressi Fondazione Cariplo, Milano 8 novembre 2011.

2. Inquadramento demografico per la comprensione della domanda abitativa

2.1 Una premessa al rapporto tra domanda e offerta

Dall'analisi del quadro finanziario ed economico, emerge l'immagine di una domanda abitativa diversa dal passato, quando proveniva da una fascia sociale ampia, ma meno povera e piuttosto omogenea.⁷ Oggi la domanda si presenta frammentata e, di fronte a essa, il mercato immobiliare propone un'offerta ancora inadeguata sotto molteplici aspetti.

In primo luogo vi sono coloro che possiedono già una casa in proprietà e che la vendono in vista di un miglioramento delle proprie condizioni abitative, approfittando dei risparmi accumulati nel tempo e sfruttando la convenienza dei mutui a basso costo⁸ e l'alta redditività del bene immobiliare.⁹

In secondo luogo, la fascia a reddito alto delle famiglie attualmente in affitto preferisce oggi investire in un mutuo, che dia la certezza futura della proprietà, grazie a condizioni di indebitamento favorevoli rispetto a un canone di locazione in continua crescita.

A questa domanda di tipo tradizionale, si affianca una domanda nuova e trasversale, che nasce dalle famiglie di nuova formazione, dagli stranieri e, particolarmente nel contesto metropolitano, dai *city users*.

Nella categoria delle nuove famiglie sono comprese tutte le fasce sociali. Tale gruppo svolge un ruolo attivo nella dinamica del mercato, pur presentando anche fattori di criticità.

La domanda degli immigrati si fa sempre più significativa all'interno del mercato; grazie anche alla stabilizzazione del lavoro, buona parte di questi sta diventando acquirente immobiliare, potendosi permettere una certa emancipazione verso forme più consone di abitare.

I bisogni dei *city users* sono quelli di una residenza temporanea e il loro interesse è conseguentemente più orientato verso il mercato dell'affitto.

Infine, si assiste a una continua emergenza per quanto riguardano le condizioni di effettivo disagio. Vi è un'ampia quota di popolazione che si trova in seria difficoltà nel pagamento dell'affitto, poiché esso investe una percentuale di reddito sempre maggiore, e sempre più famiglie subiscono procedure di sfratto.

⁷ Assessorato Casa, Direzione Centrale Casa, Servizio Politiche per la Casa, *Uno sguardo sulla domanda abitativa a Milano: categorie prioritarie e bisogni emergenti*, Milano aprile 2007.

⁸ Bisogna comunque sottolineare che i tassi dei mutui nell'ultimo periodo sono in continua crescita.

⁹ "L'ottimo rendimento degli investimenti sui mercati azionari e la conseguente accumulazione di ricchezza prima della crisi del 2000, così come l'appetibilità dei mutui immobiliari, ma anche le agevolazioni per favorire il rientro dei capitali in Italia (scudo fiscale) e la maggiore cognizione della tutela economica derivante dalla ricchezza patrimoniale piuttosto che dalla ricchezza finanziaria hanno avuto un effetto dirompente sul mercato immobiliare, spingendolo rapidamente verso un maggiore dinamismo." Tratto da: Assessorato Casa, *Uno sguardo sulla domanda abitativa a Milano*, cit., p. 11-12.

Questo sguardo al quadro esigenziale rivela un nuovo squilibrio sociale e mette in luce la necessità di una strategia di ribilanciamento tra domanda e offerta, attraverso programmi integrati e politiche abitative che sono indispensabili per rilanciare la competitività urbana.

2.2 Un nuovo quadro sociale

Attraverso l'interpretazione dei dati demografici, si individua la nascita di nuove figure sociali le cui esigenze abitative iniziano a competere con quelle della famiglia tradizionale – nonostante sia ancora questo il modello veicolato dalla “pubblicità” sotto varie forme.¹⁰

L'idea di famiglia, nell'immaginario collettivo, prevede un nucleo composto da mamma, papà, due figli e l'animale domestico. Su questo modello, dal secondo dopoguerra in avanti, si sono progettate e costruite case che vengono però abitate oggi perlopiù da nuove famiglie come nuclei monogenitore, single, giovani coppie senza figli, anziani soli e studenti, che le personalizzano in funzione delle proprie esigenze, oppure che sono costretti a trovarvi un adattamento.

È vero, però, che il concetto di famiglia presenta caratteristiche diverse a seconda della società assunta in esame e dello specifico punto di vista dal quale si prende in considerazione.

Se per l'Assemblea Costituente è stato plausibile legittimare la famiglia in base al matrimonio,¹¹ concezione spesso messa in discussione negli ultimi anni, la definizione censuaria si è sempre basata su una visione più aperta, atta a riconoscere una molteplicità di vincoli. Non a caso nell'ultimo censimento Istat si legge:

Cosa si intende per famiglia? Un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti e aventi dimora abituale nello stesso comune [...]. Una famiglia può essere costituita anche da una sola persona.¹²

2.3 Popolazione residente e famiglie

La famiglia, unità minima di riferimento per l'analisi della situazione abitativa, è da analizzare in relazione all'andamento della popolazione residente. È da tenere presente che i numeri relativi alla famiglia sono strettamente correlati con la struttura per età della popolazione e con le dinamiche migratorie e della fecondità.

¹⁰ Per approfondimenti vedi: Tosi A., *Ideologie della casa: contenuti e significati del discorso sull'abitare*, Franco Angeli Editore, Milano 1980.

¹¹ “La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.” Tratto da: *La Costituzione della Repubblica Italiana*, art. 29, comma 1.

¹² 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, Istat, 9 ottobre 2011, p. 2.

Tabella 2: Popolazione residente e famiglie in Italia, Lombardia e Milano.

	Italia	Lombardia	Milano
Popolazione residente *	60.626.442	9.917.714	1.324.110
Famiglie **	24.905.000	4.132.818	680.403

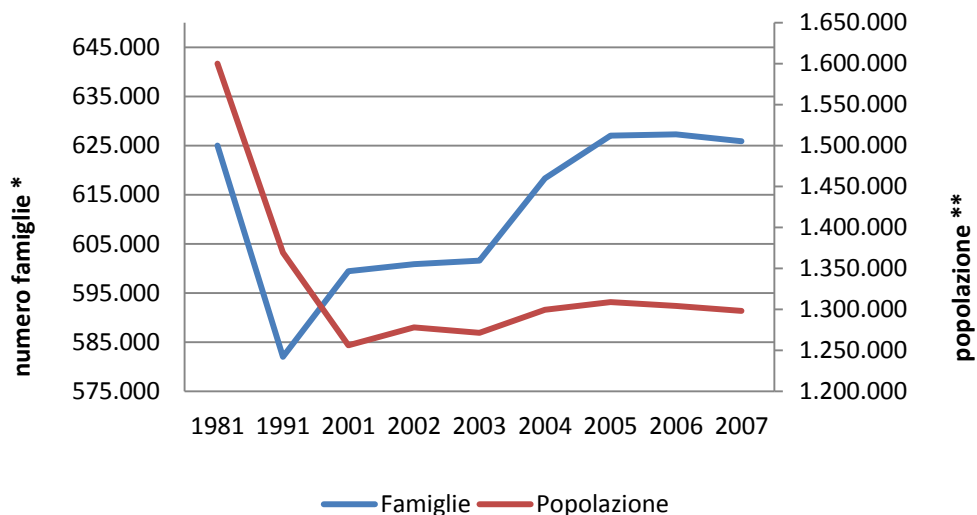
* Dati aggiornati al 2011. Fonte: <http://demo.istat.it/pop2011/index.html>.

** Dati tratti: per l'Italia da dati Istat 2009, per la Lombardia da dati Istat 2007 e per Milano, aggiornati al 2009, da <http://www.minori.it/banca-dati-citta-riservatarie/milano>.

I dati censuari mostrano come, negli ultimi vent'anni, il rapporto tra la popolazione residente e il numero delle famiglie sia mutato in ordine inversamente proporzionale: mentre la popolazione diminuisce, il numero delle famiglie aumenta. Origine di questo fenomeno è la riduzione progressiva del numero dei componenti per famiglia, che al momento in Italia si aggira attorno a 2,4 individui.

Questa tendenza si presenta ancora più accentuata nella metropoli milanese, dove il rapporto tra numero di famiglie e popolazione residente è di 1,9.

Grafico 3: Popolazione e numero di famiglie a Milano (1981-2007).



Dati rielaborati da: Assessorato Casa, Direzione Centrale Casa, Servizio Politiche per la Casa, *Uno sguardo sulla domanda abitativa a Milano: categorie prioritarie e bisogni emergenti*, Milano aprile 2007, p. 5.

* Fonte: Bonomi P. (a cura di), *Milano dati. Serie ricerche 17*, Servizio Statistica, Milano 2007, p. 6.

** Fonte: www.comune.milano.it/dseserver/webcity/documenti.nsf.

2.4 Le forme della nuova famiglia

Quali sono quindi le nuove famiglie che vengono a comporre la società italiana di oggi? Qual è il vincolo costitutivo del nucleo familiare?

Nonostante il matrimonio celebrato con il rito religioso sia ancora radicato nella cultura italiana tanto da restare tuttora la scelta più frequente a livello nazionale, con il 63,3% delle unioni, il numero di nozze è sensibilmente diminuito negli ultimi quarant'anni, a favore di unioni di tipo informale. In conseguenza di ciò sono numerose le coppie non coniugate, tra cui ben il 51% ha figli.¹³

Al contempo sale l'età di celebrazione del primo matrimonio: al 2008 l'età media degli sposi supera i 30 anni, mentre l'età minima si attesta sui 28.

Con le dovute differenze di regione in regione, nel complesso a Sud il rito religioso è più diffuso che al Nord, l'età del matrimonio è più bassa e il tasso di nuzialità si mantiene più elevato.¹⁴

Gli indici di natalità si rivelano tra i più bassi in Europa, con 1,42 figli in media per donna, nonostante si sia superato il picco minimo raggiunto nel 1995 che si attestava su 1,19 figli per donna. Le differenze geografiche in questo caso non sono molto rilevanti, addirittura la Lombardia si distingue come una delle regioni più feconde – indice probabilmente incrementato dalla numerosa presenza di stranieri.¹⁵

Effetto della tarda uscita dalla famiglia di origine, legata al matrimonio in età avanzata, anche l'età alla nascita dei figli subisce un ritardo, arrivando, per le madri, alla media nazionale di 31,1 anni, ma toccando un picco nella città di Milano, dove la media è di 33,6 anni.

Aumentano le nascite naturali (quelle fuori dal matrimonio) di quasi dieci punti percentuali in circa cinque anni, dal 2003 al 2008, con i valori più alti nelle regioni del Centro-Nord.

Accanto alla diminuzione delle unioni si assiste anche ad una crescita dell'instabilità matrimoniale: negli ultimi anni si è registrato un incremento del 3% delle separazioni e del 23% dei divorzi, con un'età media nel primo caso di 42,5 anni e nel secondo di 44.¹⁶ Nella maggior parte dei casi la rottura del vincolo matrimoniale implica il problema dell'affidamento della prole; prima della legge 54/2006 l'affido veniva risolto generalmente a favore della madre, mentre in seguito si è diffusa come modalità ordinaria l'affido condiviso dei minori a entrambi i genitori.

Di conseguenza le famiglie separate assumono le forme di nuclei monogenitori e di single, nonostante non sia da escludersi il caso della creazione di nuove esperienze di coppia – che risultano più frequenti nel Nord del Paese – e di famiglie ricostituite.

¹³ Crialesi R., Romano M., Sabbadini L., *Conferenza Nazionale della Famiglia. Famiglia in cifre*, Pubblicazioni Istat, Milano 8-10 novembre 2010, pp. 7-9.

¹⁴ *Ivi*, pp. 4-6.

¹⁵ *Ivi*, pp. 7-9.

¹⁶ *Ivi*, pp. 13-17.

Tabella 3: Caratteristiche delle famiglie italiane (2008).

	Italia	Lombardia	Milano ¹⁷
Numero matrimoni	246.613	34.327	3.880
Età media primo matrimonio	31,5	31,8	36,5 ¹⁸
Comunione beni (%)	37,3	37,6	
Età media della madre alla nascita	31,1	31,2	33,6 ¹⁹
Numero medio figli per donna	1,42	1,50	1,35 ²⁰
Nati naturali²¹ (%)	22,2	25,4	37,2 ²²
Numero separazioni concesse	84.165	14.058	n.d.
Età media alla separazione	42,5	42,5	n.d.
Numero divorzi concessi	53.862	10.945	1.774 ²³
Età media al divorzio	44	43,5	n.d.

Fonte: Istat 2008.

A causa del calo della fecondità, dell'aumento dell'instabilità matrimoniale e della crescita dell'età di contrazione del matrimonio, le famiglie sono sempre più piccole: il 55,4% del totale delle famiglie è costituito da uno o due componenti. Quasi la metà delle persone sole è costituita da individui in età avanzata, di 65 anni e più; crescono le coppie senza figli, distribuite soprattutto nel Nord, con eccezione del Nord-Est dove le famiglie restano mediamente estese.²⁴

¹⁷ Rossi R. (a cura di), *Milano dati. Serie demografia* 32, Servizio Statistica, Milano 2011, p. 15 e ss.. Per coerenza con i dati riferiti alle voci Italia e Lombardia, si riportano le statistiche relative all'anno 2008. La fonte, tuttavia, riporta anche i dati aggiornati all'anno 2009.

¹⁸ Tratto da: <www.uaar.it/news/2008/12/10/milano-nel-2007-nozze-civili-superano-quelle-religiose-aumento-divorzi>.

¹⁹ Rossi R. (a cura di), *Milano in breve: 2009. Focus on Milan*. Settore Statistica e SIT, Milano 2010, pag. 14.

²⁰ *Ibid.*

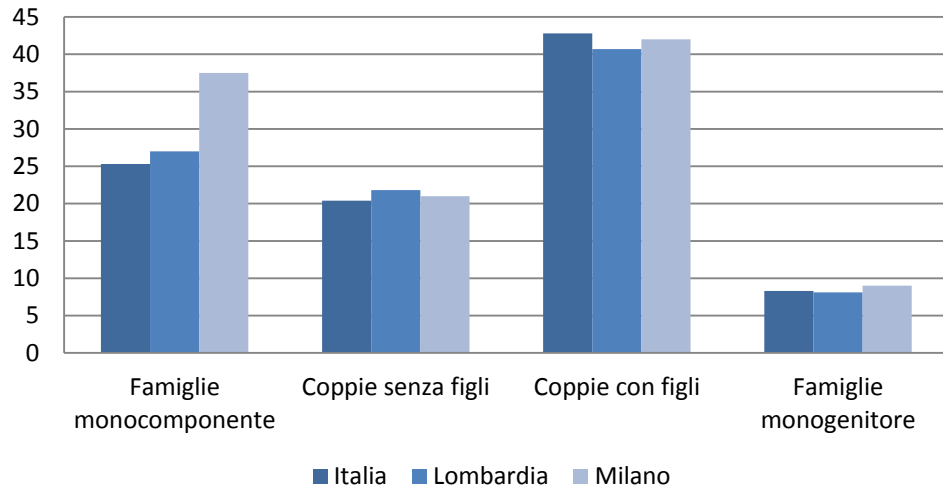
²¹ Per nati naturali si intendono i figli nati al di fuori dell'unione matrimoniale, come sancito all'art. 30 della Costituzione della Repubblica Italiana.

²² Dati rielaborati da: Rossi R. (a cura di), *Milano dati*, cit., p. 7.

²³ Rossi R. (a cura di), *Milano in breve*, cit., p. 14.

²⁴ Crialesi R., Romano M., Sabbadini L., *Conferenza Nazionale della Famiglia*, cit., pp. 18-20.

Grafico 4: Famiglie italiane per tipologia.



Dati rielaborati da: Crialesi R., Romano M., Sabbadini L., *Conferenza Nazionale della Famiglia. Famiglia in cifre*, Pubblicazioni Istat, Milano 8-10 novembre 2010, pp. 7-9.

All'interno di questo quadro poche sono le coppie con più di due figli, che rappresentano infatti solo il 10,5% del totale delle coppie con figli, mentre la percentuale più alta, del 46,5%, resta quella delle coppie con un unico figlio. Considerando le coppie con figli che non hanno ancora raggiunto la maggiore età, tale percentuale è ancora più elevata, raggiungendo il 52,9%.

I nuclei monogenitore sul territorio nazionale contano più di due milioni, di cui 783.000 con figli minori; di questi, l'88,6% sono composti da madri sole con i figli a carico.²⁵

Tabella 4: Coppie e nuclei monogenitore (2008-2009).

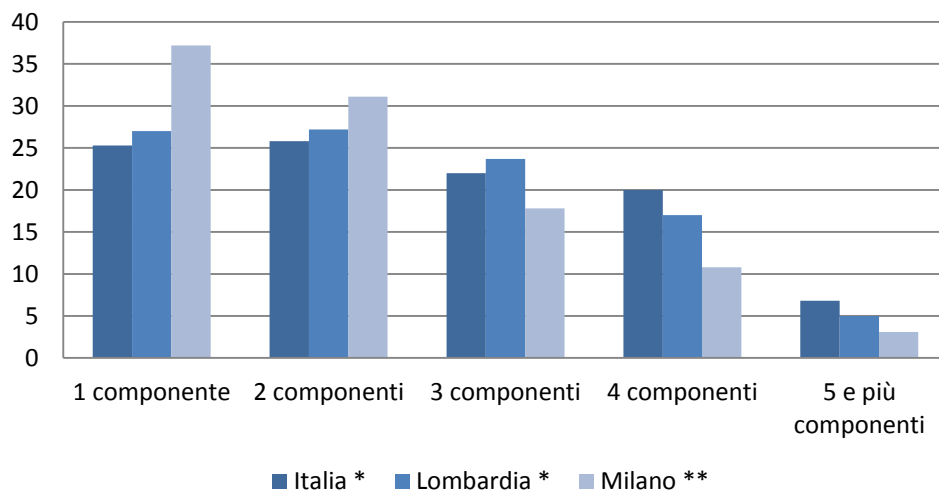
	Italia	Lombardia	Milano
Coppie senza figli	4.570.000	838.000	136.000
Coppie con figli	9.588.000	1.564.000	160.000
Nuclei monogenitore	2.214.000	335.000	55.000
Nuclei monogenitore con figli minori	783.000	112.000	17.000
Madri sole con figli minori (%)	88,6	87,7	87,8

Fonte: Crialesi R., Romano M., Sabbadini L., *Conferenza Nazionale della Famiglia. Famiglia in cifre*, Pubblicazioni Istat, Milano 8-10 novembre 2010, p. 20.

Nelle realtà metropolitane, caso esemplare quello della città di Milano, si evidenzia una percentuale elevata di famiglie mono e bi-componente, che nel complesso risultano circa il 70% del totale delle famiglie: il numero medio di componenti per famiglia è infatti di 2,1²⁶. È chiaro come tale proporzione si discosti fortemente dal modello tradizionale, comportando conseguenze importanti per quanto riguardano i modi e le necessità alloggiative.

²⁵ *Ivi*, p. 20.

²⁶ Cresme, *Gli scenari della domanda residenziale nella provincia di Milano 2006-2015*, Alinea, Firenze 2006, p.53. Dato da confrontare con il valore italiano che conta 2,4 componenti per famiglia.

Grafico 5: Famiglie per numero di componenti (2008-2009).

* Fonte: Cialesi R., Romano M., Sabbadini L., *Conferenza Nazionale della Famiglia. Famiglia in cifre*, Pubblicazioni Istat, Milano 8-10 novembre 2010.

** Fonte: Progetto Sice, ContaMi, <www.comune.milano.it/dseserver/sice/index.html>.

Tabella 5: Numero componenti per famiglia (2008-2009).

	Italia (%) *	Lombardia (%) *	Milano (%)
1	25,3	27	37,2
2	25,8	27,2	31,1
3	22	23,7	17,8
4	20	17	10,8
5 e più	6,8	5	3,1

* Fonte: Cialesi R., Romano M., Sabbadini L., *Conferenza Nazionale della Famiglia. Famiglia in cifre*, Pubblicazioni Istat, Milano 8-10 novembre 2010.

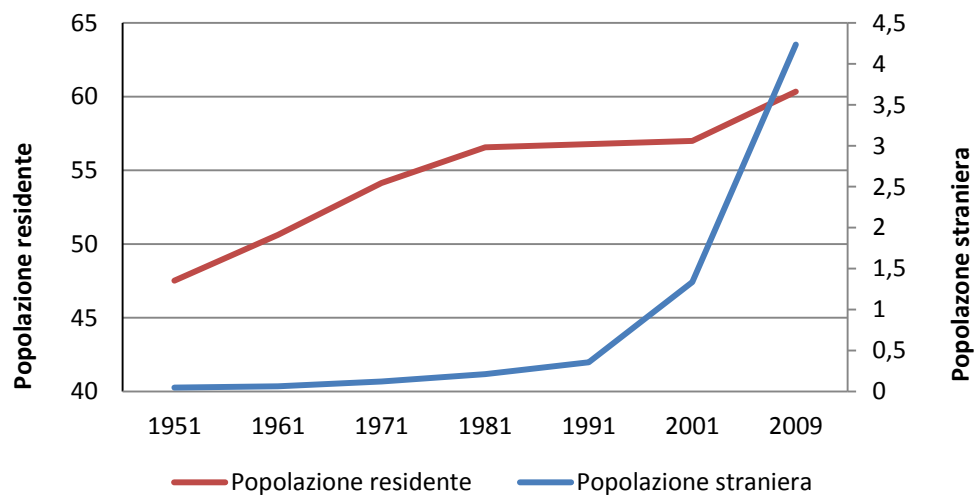
** Fonte: Progetto Sice, ContaMi, <www.comune.milano.it/dseserver/sice/index.html>.

2.5 Stranieri e popolazione residente

Ruolo fondamentale nella trasformazione della struttura della società contemporanea è quello degli immigrati che, dal 2003 al 2009, sono più che raddoppiati, crescendo del 151%²⁷ e arrivando a contare più di quattro milioni di stranieri residenti regolari.²⁸ Tale numero rappresenta nella quasi totalità l'incremento della popolazione residente complessiva in questi stessi anni, propulsore di un picco di crescita demografica a seguito della fase di stallo caratterizzante il periodo tra gli anni '80 e il 2000.

La dinamica demografica degli stranieri presenta un andamento quasi esponenziale. Va considerato comunque che il boom tra 2001 e 2009 non è dato totalmente da un effettivo flusso migratorio in entrata, ma in particolare dalla sanatoria prevista dalla legge 189/2002 sull'immigrazione; questa ha permesso l'emersione di popolazione già fisicamente presente nel territorio, ma non riconosciuta e quindi invisibile alle statistiche precedenti.²⁹

Grafico 6: Andamento della popolazione residente italiana in rapporto alla popolazione straniera (1951-2009).



Dati rielaborati da: Istat 2009.

I comportamenti demografici degli stranieri ricalcano il modello italiano tradizionale, con la tendenza culturale alla costituzione di famiglie numerose; in particolare il tasso di fecondità delle straniere è quasi il doppio di quello italiano, con 2,3 figli per donna. I nati da almeno un genitore straniero costituiscono infatti il 16,7% del totale delle nascite della popolazione residente in territorio nazionale, mentre nella sola Lombardia la percentuale sfiora il 25%, ovvero quasi un quarto dei nuovi nati.

²⁷ Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa*, cit., p. 39.

²⁸ Da considerare il problema della conta degli immigrati irregolari. Per approfondimenti vedi: Cortese A., *La conta degli stranieri: una bella sfida per il censimento demografico del 2011*, "Contributi Istat", 5, 2008.

²⁹ Cresme, *Gli scenari della domanda residenziale*, cit., p. 32.

Tabella 6: Caratteristiche della popolazione straniera residente in Italia (2008).

	Italia	Lombardia	Milano
Popolazione straniera residente	4.235.059	982.225	212.000
Percentuale matrimoni con almeno uno sposo straniero (riferita al numero totale di matrimoni)	15	19,5	35,4 *
Numero medio figli per donna	2,3	n.d.	n.d.
Nati da almeno un genitore straniero (%)	16,7	24,4	33,0 **

Fonte: Crialesi R., Romano M., Sabbadini L., *Conferenza Nazionale della Famiglia. Famiglia in cifre*, Pubblicazioni Istat, Milano 8-10 novembre 2010.

* Fonte: Rossi R. (a cura di), *Milano dati*, cit., p. 16.

** Fonte: Ivi, p. 8.

3. I volti della domanda sociale

Parlando di disagio abitativo, si possono individuare due bacini distinti di utenza: la prima fascia comprende l'emergenza abitativa assoluta, di cui fanno parte coloro che non hanno la possibilità di vivere in condizioni di adeguato decoro e sicurezza; la seconda fascia è costituita invece dalla cosiddetta "area grigia", ovvero da persone che, pur avendo a disposizione un reddito o una pensione stabili, non arrivano comunque al livello di disponibilità economica necessario per poter partecipare al mercato delle compravendite immobiliari.³⁰

In particolare per quest'ultimo settore di popolazione la questione abitativa assume i caratteri di un freno sociale, comportando impedimenti all'autonomizzazione dei giovani, ai progetti genitoriali, alla mobilità per studio o lavoro; nonché può comportare importanti rischi economici nel caso di dover far fronte ad eventi imprevisi, quali uno sfratto, una separazione o un divorzio, eccetera.

3.1 L'emergenza abitativa assoluta

Non è disponibile una stima quantitativa precisa delle persone che vivono in condizioni di emergenza assoluta, a causa delle evidenti difficoltà di rilevamento di tale segmento di popolazione. L'ultima ricerca censimentaria al riguardo risale all'anno 2000, ma anch'essa non risulta completa poiché comprende solo le persone che dormono per strada o nei dormitori pubblici – strutture che non consentono la continuità dell'accoglienza.

La *European Federation of National Organization working with the Homeless* (Feantsa) definisce lo stato di emergenza abitativa, a diversi livelli di gravità, per una categoria di persone piuttosto ampia, che comprende: coloro che sono privi di un alloggio di qualunque tipo ("senza tetto"); coloro che vengono ospitati in centri di accoglienza temporanea; chi vive in condizioni inappropriate – come impianti industriali dismessi, roulotte, automobili; persone che vivono in alloggi occupati abusivamente, ovvero senza titolo; chi vive in condizioni di sovraffollamento grave e chi si trova in condizione di sfratto imminente per morosità.

La stima elaborata dallo stesso Istituto per la situazione italiana conta tra le 70 mila e le 120 mila persone che si trovano in condizione di assoluta precarietà abitativa.³¹

Non è detto che chi si trova in simili condizioni viva la vita del classico *clochard*. Anzi, pare proprio, secondo quanto registrato dagli operatori sociali, che le persone che entrano nell'ambito delle strutture di accoglienza provengano in numero sempre crescente da situazioni economico-sociali medie. Questi si sarebbero ritrovati quindi repentinamente in una condizione di emergenza ad esempio a seguito di uno sfratto o di una separazione familiare.

³⁰ Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa*, cit., pp. 33-34.

³¹ Per approfondimenti vedi: <www.feantsa.org>.

Per questa fascia di popolazione il bisogno è quello di una accoglienza immediata in strutture emergenziali, soluzione temporanea in vista di un futuro reinserimento sul mercato della casa. In questa situazione, quindi, l'intervento prioritario prevederebbe l'istituzione di un'offerta abitativa di edilizia residenziale pubblica.

3.2 Il disagio dell'“area grigia”

Al di là del problema dell'emergenza, si conta un numero rilevante di persone che si trovano in una situazione definibile di difficoltà o di sofferenza abitativa. Costoro, tra i quali si trovano famiglie monogenitoriali, monoreddito, lavoratori precari o con contratti atipici, giovani e anziani, costituiscono una fascia di utenza estremamente differenziata per quanto riguarda i modi di abitare. Conseguentemente si presentano una molteplicità di bisogni, aspettative e risorse, che rendono complesso intervenire a soddisfacimento dei rispettivi interessi. In generale la necessità è quella di case a costi accessibili, ma di adeguato livello tecnologico e funzionale, da declinare poi a seconda delle diverse esigenze.³²

Questo settore di domanda comprende per la maggioranza affittuari, ma non manca una componente di famiglie proprietarie: al 2004 il 37,5% delle famiglie in affitto e il 9,5% di quelle in proprietà si trova in condizione di difficoltà. All'interno di questa categoria sono compresi sia il disagio di natura economica – che si verifica quando il costo dell'affitto o del mutuo raggiunge o addirittura supera il 30% del reddito, sia il disagio per condizioni di sovraffollamento. Al 2004 in Italia ben 3,3 milioni di famiglie si trovano in tale situazione, corrispondendo percentualmente al 15,5% del totale dei nuclei.

A questa percentuale si aggiunge un 2,8% di famiglie, sia proprietarie sia locatarie, che vive in condizioni di “rischio abitativo”. Per le famiglie in proprietà i fattori di rischio sono legati all'eventuale aumento di mutui a tasso variabile, che potrebbero superare la soglia di sostenibilità del 30% del reddito; per le famiglie in affitto – soprattutto quelle che occupano abitazioni di proprietà pubblica o che usufruiscono di canoni di favore – il rischio è legato alla difficoltà di accedere ad una casa di dimensioni minime per le esigenze familiari agli attuali prezzi di mercato, qualora si rendesse necessario un cambio di residenza.

³² Conferenza “Abitare, Partecipare, Comunità”, Legacoop Abitanti Lombardia, Centro congressi Fast, Milano 3 novembre 2011.

3.2.1 Gli immigrati

La popolazione immigrata costituisce una fascia piuttosto composita. In linea generale tale categoria si differenzia da quella italiana per l'alta percentuale di residenza in locazione: al 2007 il 64% si trova in situazione di affitto. Cresce, inoltre, il numero di immigrati che vive in affitto con membri della propria famiglia, mentre calano le coabitazioni con persone esterne al nucleo familiare.

Tuttavia, negli anni tra il 2000 e il 2006 si registrano tendenze positive nel settore delle compravendite, che nel 2007 sono arrivate a coprire il 17,5% del totale degli scambi immobiliari.³³ Nel 2008, però, si è verificata una variazione annua negativa pari a 23,7 punti percentuali, dovuta soprattutto all'aumento del costo del denaro che ha causato l'incremento delle rate dei mutui.

Vi è poi una fascia consistente, del 35,8%, che soffre invece di una condizione di vero disagio abitativo, a causa di condizioni di precarietà o di sovraffollamento.

3.2.2 I giovani

Per quanto riguarda la condizione abitativa dei giovani, si rileva una permanenza nella famiglia di origine che tende a prolungarsi addirittura fino all'età di 34 anni, nonostante il trend si presenti in calo costante. Al 2008 il 55,2% dei giovani tra i 20 e i 34 anni resta in casa dei genitori per svariati motivi, tra cui la continuazione degli studi, la precarietà lavorativa, l'instabilità economica insieme all'elevato costo delle abitazioni e il conseguimento di una certa autonomia nel rapporto con i genitori.³⁴

Tabella 7: Motivi della permanenza dei giovani in famiglia (2008-2009).

	Italia (%)	Lombardia (%)
Difficoltà economiche	46,4	46,1
Elevata soddisfazione in famiglia	32,6	30,7
Continuazione degli studi	26,8	27,4

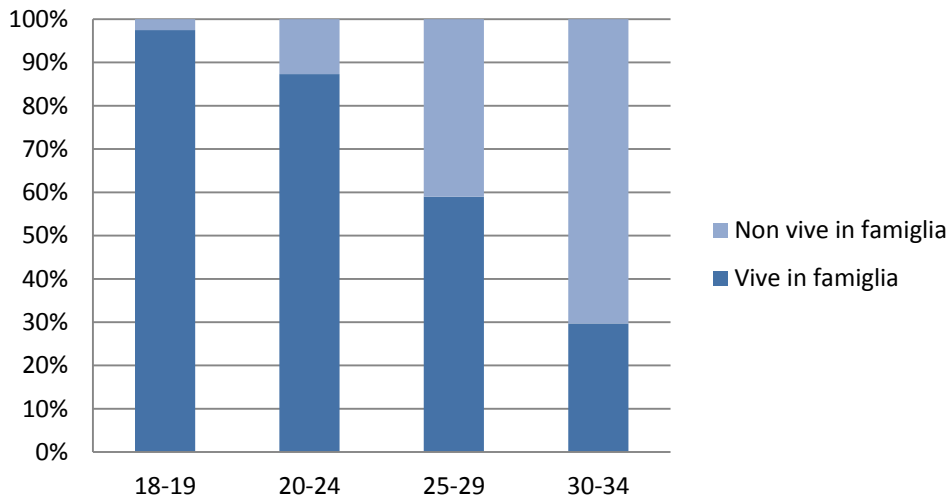
Fonte: Crialesi R., Romano M., Sabbadini L., *Conferenza Nazionale della Famiglia. Famiglia in cifre*, Pubblicazioni Istat, Milano 8-10 novembre 2010, p. 23.

Si presentano delle differenze a livello nazionale nei percorsi di uscita dalla famiglia di origine. I giovani del meridione tendono a vivere più a lungo in famiglia rispetto alle situazioni del nord e del centro. Tale dinamica è probabilmente in parte collegata alle differenze relative alla condizione occupazionale; tuttavia, al 2007, la percentuale di occupati giovani che vive in famiglia è più alta nelle regioni dell'area settentrionale, registrando valori del 62,5% nel nord-est e del 60,8% nel nord-ovest, rispetto a quella del centro, che si attesta sui 47,5 punti percentuali, e del sud, sui 33,6 punti percentuali.³⁵ In relazione a ciò, va tenuto in considerazione il presumibile differente rapporto tra costo dell'abitazione e potere d'acquisto dei salari.

³³ In Lombardia ormai il 22% della popolazione immigrata possiede una casa di proprietà. Fonte: Irer, *Società, governo e sviluppo del sistema lombardo*, Guerrini e Associati, Milano 2009, p. 365.

³⁴ Crialesi R., Romano M., Sabbadini L., *Conferenza Nazionale della Famiglia*, cit., p. 23.

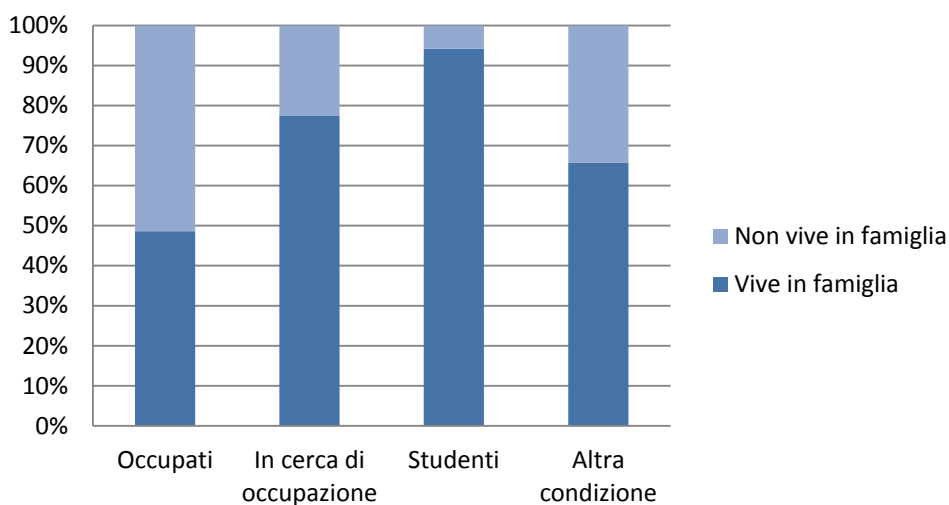
³⁵ Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa*, cit., p. 41.

Grafico 7: Condizione abitativa dei giovani per classi di età.

Dati rielaborati da: Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Cittalia, Roma febbraio 2010, p. 42.

Vi sono 4 milioni di giovani lavoratori tra i 26 e i 35 anni che costituiscono un potenziale segmento di domanda abitativa, di cui il 18,7% si trova in Lombardia. La maggior parte di essi non è in possesso di un'abitazione propria, nonostante abbia un'occupazione in grado di garantire l'indipendenza economica. Oltre alla tendenza a prolungare la permanenza in famiglia (56,7%), un'ampia fascia vive in affitto (33,9%), seguita dalle forme di coabitazione (9,4%) come coppia o single.

Bisogna inoltre tenere in considerazione che il 21,5% del totale dei giovani occupati è assunto con contratti di lavoro atipici, condizione che penalizza per questi l'accesso al credito e all'acquisto.

Grafico 8: Condizione abitativa dei giovani per condizione occupazionale.

Dati rielaborati da: Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Cittalia, Roma febbraio 2010, p. 42.

Per quanto riguarda gli studenti, situazione di particolare difficoltà è quella dei fuori sede che rappresentano una domanda di alloggi a costo contenuto: l'impossibilità economica di poter sostenere la spesa di un affitto impedisce a molti di accedere a corsi di studio specifici.

Le associazioni degli studenti denunciano un sempre crescente mercato degli affitti in nero, a cui purtroppo si trova difficile alternativa, considerando anche l'assenza di un'adeguata offerta pubblica o comunque regolata.

La regione Lombardia, ad esempio, riesce ad ospitare in apposite residenze universitarie solo il 10% degli studenti fuori sede, di conseguenza il restante 90% è costretto a rivolgersi al mercato privato degli affitti.³⁶

3.2.3 Gli anziani

*Crescono gli anziani, che vivono spesso soli e in condizioni di grave disagio: al 2003 la percentuale di popolazione di 65 anni e oltre ha raggiunto il 18,9%, quasi un italiano su cinque, contro il 13% degli anni '80. L'Italia è il paese più vecchio d'Europa.*³⁷

Tabella 8: Popolazione residente con più di 65 anni (2011).

	Italia	Lombardia	Milano
Popolazione residente con più di 65 anni	12.301.537	1.990.483	312.870
Percentuale su popolazione residente totale	20,3	20,1	23,6

Fonte: Demo Istat 2011, <<http://demo.istat.it/pop2011/index.html>>.

In conseguenza dell'allungamento della prospettiva di vita, gli anziani sopra i 65 anni costituiscono una fascia demografica consistente. Il 23,1% delle famiglie è costituito esclusivamente da ultrasessantacinquenni, mentre le famiglie con almeno un anziano di 65 anni e più sono il 36,5%, (quelle con minori ricoprono solo il 28% del totale).³⁸

È significativo tra gli anziani il numero di nuclei familiari monocomponente. Le cause sono da ricercarsi sia nel miglioramento delle aspettative di vita, sia nella tendenza in calo al ricorso alla collocazione in casa di riposo dei soggetti non indipendenti, andando a preferire piuttosto la collaborazione di un assistente familiare³⁹ – chiamato comunemente “badante”. Il disagio abitativo di questa fascia di popolazione, però, non è da attribuirsi solamente a fattori di natura economica. Si parla anche di problemi legati alla dimensione dell'abitazione e ai servizi interni ed esterni all'alloggio, alla scala del vicinato e del quartiere.

³⁶ Irer, *Società, governo e sviluppo del sistema lombardo*, cit., p. 368.

³⁷ Guerrieri V., *La crisi del settore casa in Italia*, “Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome: edilizia residenziale pubblica e politiche sociali”, Federcasa, Torino 19 novembre 2004.

³⁸ Crialesi R., Romano M., Sabbadini L., *Conferenza Nazionale della Famiglia*, cit., pp. 36-38.

³⁹ Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa*, cit., p. 38.

*L'insieme di questi aspetti rende necessario elaborare soluzioni residenziali alternative, come avviene in numerosi Paesi soprattutto del Nord-Europa, in grado di promuovere un modo di abitare più consono alle necessità e ai bisogni di natura sociale, oltre che economica, degli anziani.*⁴⁰

3.2.4 I lavoratori

Il saldo migratorio interno in Italia ha ripreso vigore negli anni 2000, secondo le rilevazioni Istat, pur attestandosi su livelli piuttosto bassi a confronto con i trend europei. Accanto ai movimenti degli italiani, vanno considerati anche i trasferimenti degli stranieri sul territorio nazionale.

In linea generale, la maggior parte degli spostamenti avvengono secondo la direttrice sud-nord, interessando in particolare emigrazioni dal Mezzogiorno (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia) verso regioni settentrionali come Emilia Romagna e Lombardia. Tra le grandi città che svolgono il ruolo di principali poli attrattori si trovano Milano, Roma, Napoli e Torino.

Le qualità di flessibilità e dinamismo richieste oggi dal mercato del lavoro devono necessariamente fare leva su una buona reperibilità di alloggi per coloro che si rendono disponibili ai trasferimenti. Purtroppo, la scarsa disponibilità di soluzioni in affitto, unitamente allo squilibrio nel costo delle case tra le diverse regioni geografiche, costituisce un freno allo sviluppo di tali dinamiche, costringendo il mercato del lavoro a un regime di rigidità. La flessibilità introdotta con le nuove forme contrattuali di lavoro punta in realtà soprattutto sui lavoratori più giovani – per gli over 40 si tratta più che altro di momenti temporanei e di emergenza, comunque non rari in questa contingenza di crisi.

*Appare [...] evidente il fatto che non si possa continuare a concepire un welfare, anche abitativo, indipendentemente dalle trasformazioni del mercato del lavoro. In un tempo in cui mobilità geografica e sociale si incrociano fortemente, occorre incentivare l'investimento nella casa non solo come proprietà in senso tradizionale, per evitare alle giovani generazioni un'inutile tensione tra stabilità (presunta) della casa e mobilità del lavoro. Non significa necessariamente sostenere l'affitto a discapito dell'acquisto, ma prevedere incentivi che agevolino e non riducano la mobilità, anche per i giovani che acquistano o intendono acquistare la prima casa.*⁴¹

Ormai il paradigma della flessibilità invade anche il campo delle relazioni affettive e ciò rende complesse le situazioni che richiedono una progettualità verso forme stabili di abitazione, autonome dalla famiglia di origine: la casa, infatti, è concepita ancora come il luogo fondante dell'unione di coppia. Sono in particolare quindi le giovani coppie che si trovano a far fronte a tale problematica e dovrebbero pertanto essere sostenute da qualche modalità di incentivo sotto forma di intervento pubblico.

⁴⁰ Irer, *Società, governo e sviluppo del sistema lombardo*, cit., p. 367.

⁴¹ *Ibid.*

4. Proprietà e affitto: la situazione del patrimonio immobiliare

4.1 Il caso italiano

È interessante approfondire i modi dell'abitare delle nuove famiglie, andando ad inquadrare innanzitutto la situazione del mercato italiano della casa, peculiare rispetto alle tendenze che caratterizzano il quadro europeo.

In Italia, per questioni da un lato culturali e dall'altro economiche, la percentuale di proprietari di casa rispetto ai contraenti di affitto è decisamente maggiore, situazione che caratterizza generalmente Paesi scarsamente industrializzati e che rivela un sistema sociale ancora rigido.⁴² L'offerta italiana di affitto si presenta dietro a quella della maggior parte degli Stati europei, tra cui Austria, Francia, Belgio, Danimarca, Svezia, Finlandia. Caso virtuoso e unico tra tutti quello della Germania, dove la percentuale di affitti supera di quasi 10 punti percentuali quella della proprietà.

Inoltre il caso italiano è caratterizzato da un elevato tasso di evasione negli affitti: pratica comune da parte dei proprietari è quella della dichiarazione di canoni inferiori a quelli realmente percepiti al fine di pagare imposte minori.

In Italia, al 2008, le famiglie proprietarie sono ben l'81,5%⁴³, delle quali il 16,3% paga il mutuo – la cui rata, che si attesta attorno ai 465 euro mensili, risulta un onere economico difficile da rimborsare per il 37% di coloro che hanno acceso il mutuo stesso.⁴⁴

Al contempo, le famiglie in affitto sono solo il 17,1%, addirittura in calo negli ultimi anni. I canoni locativi medi hanno raggiunto il livello di 362 euro mensili, con differenze territoriali notevoli tra centro, nord e sud: rispettivamente i canoni si attestano sui 443 euro, 390 e 279.⁴⁵

L'incidenza dell'affitto sul reddito familiare è aumentata esponenzialmente negli anni dal 1991 al 2009: se l'incremento dei canoni di mercato nelle aree urbane è stato del 105%, quello delle disponibilità familiari si è fermato soltanto al 18%. Per esempio, per un appartamento medio di 70mq, l'incidenza della locazione sul reddito è aumentata del 74% dagli anni Novanta ad oggi.

⁴² Intervento di Domenico Zambetti, Assessore alla Casa Regione Lombardia, conferenza "Abitare, Partecipare, Comunità", Legacoop Abitanti Lombardia, Centro congressi Fast, Milano 3 novembre 2011.

⁴³ Compresa in tale percentuale, da fonte Istat 2008, vi sono anche le categorie di usufrutto e di titolo gratuito. Tali valori sono da confrontare con quelli tracciati da Banca d'Italia per lo stesso anno: il 68,7% delle famiglie vive in casa di proprietà, il 21,4% in affitto, il 9,3% in casa occupata ad altro titolo (usufrutto e uso gratuito) e lo 0,6% a riscatto.

⁴⁴ Gli aggiornamenti Istat al 2009 calcolano per l'Italia il 74,3% di famiglie in proprietà (delle quali il 15,9% paga un mutuo), contro il 17,2% di famiglie in affitto. Il quadro regionale della Lombardia conta invece il 76,7% delle famiglie in proprietà (delle quali il 21,7% paga un mutuo), contro il 16,9% in affitto. Fonte: Crialesi R., Romano M., Sabbadini L., *Conferenza Nazionale della Famiglia*, cit., p. 58.

⁴⁵ Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa*, cit., p. 38.

Tabella 9: Titolo di godimento dell'abitazione per ripartizione geografica, caratteristiche della famiglia, dei redditi e della condizione occupazionale (2007).

Caratteristiche	Titolo di godimento dell'abitazione	
	Affitto	Proprietà, usufrutto e uso gratuito
Ripartizione geografica		
Nord-ovest	20,8	78,2
Nord-est	16,7	83,3
Centro	15,8	84,2
Sud	21,4	78,6
Isole	15,3	84,7
Numero di componenti		
1	21,9	78,1
2	16,4	83,6
3	17,4	82,6
4	15,9	84,1
5 o più	24,7	75,3
Tipologia familiare		
Persona sola con meno di 65 anni	28,0	72,0
Persona sola di 65 anni e più	15,9	84,1
Coppie senza figli con primo reddito con meno di 65 anni	16,0	84,0
Coppie senza figli con primo reddito con 65 anni e più	10,8	89,2
Coppie con almeno un figlio minore	19,7	80,3
Coppie con figli adulti	11,6	88,4
Monogenitori con almeno un figlio minore	33,2	66,8
Monogenitori con figli adulti	19,5	80,5
Altre tipologie	23,8	76,2
Quinto di reddito familiare equivalente		
Primo	36,2	63,8
Secondo	21,9	78,1
Terzo	14,9	85,1
Quarto	11,5	88,5
Quinto	8,2	91,8
Condizione professionale prevalente nell'anno		
Dipendente	22,6	77,4
Autonomo	16,1	83,9
Ritirato dal lavoro	12,6	87,4
In cerca di occupazione	32,8	67,2
Altra condizione	19,8	80,2

Fonte: Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Cittalia, Roma febbraio 2010, p. 22.

È importante sottolineare che all'affitto accedono, nel 58,1% dei casi, le due fasce più basse della distribuzione per quinti di reddito; di conseguenza l'incidenza dell'affitto risulta ancora più gravosa.

Le categorie sociali che maggiormente si avvalgono dell'affitto sono le persone sole con meno di 65 anni e i monogenitori con almeno un figlio minore, che si collocano tra le fasce con reddito più basso.

Da notare come il rapporto della spesa media mensile per l'abitazione sul reddito medio è del 27,4%, sfiorando il 30% se si parla di affitti a prezzi di mercato, ovvero circa

il doppio del peso della spesa media in caso di proprietà con mutuo a carico e addirittura del triplo in caso di proprietà senza mutuo.

Inoltre, tale rapporto sfavorevole va a pesare in particolar modo sulle famiglie con un solo componente.

[...] è cresciuto vertiginosamente l'indebitamento delle famiglie, il che lascia pensare all'avvicinarsi del momento di esaurimento della piena delle compravendite del quale effettivamente si iniziano a intravedere i primi sintomi a partire dal 2003 e al quale tuttavia non è ancora seguito un ridimensionamento dei prezzi.

La situazione appare comunque molto incerta e, anche se la sensazione è di trovarsi alla fine di un ciclo espansivo, è difficile dire, visti i livelli di domanda, se e quando possa provocare un abbassamento dei prezzi.

La situazione potrebbe cambiare con un eventuale innalzamento del tasso di sconto la cui possibilità inizia a materializzarsi.⁴⁶

⁴⁶ Cresme, *Gli scenari della domanda residenziale*, cit., p. 22.

Tabella 10: Spesa media mensile per l'abitazione rispetto al reddito per titolo di godimento, ripartizione geografica e numero di componenti (2007).

Caratteristiche	Spesa media mensile (Euro)	Reddito medio mensile (Euro)	Rapporto spesa su reddito (%)
Titolo di godimento dell'abitazione			
Affitto	520	1.899	27,4
Affitto a meno del prezzo di mercato	415	1.857	22,4
Affitto al prezzo di mercato	563	1.916	29,4
Proprietà	286	2.521	11,3
Proprietà senza mutuo	242	2.410	10,0
Proprietà con mutuo	513	3.102	16,6
Ripartizione geografica			
Nord-ovest	381	2.597	14,7
Nord-est	369	2.616	14,1
Centro	336	2.599	12,9
Sud	263	2.028	13,0
Isole	235	1.909	12,3
Numero di componenti			
1	270	1.343	20,1
2	318	2.278	14,0
3	364	3.036	12,0
4	380	3.334	11,4
5 o più	399	3.366	11,9

Fonte: Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Cittalia, Roma febbraio 2010, p. 24-25.

Considerando la ripartizione in quinti di reddito familiare equivalente⁴⁷, il rapporto della spesa media mensile sul reddito tocca addirittura il 31,2% per la fascia più bassa e il 19,3 per quella immediatamente superiore; mentre si mantiene sull'8,4% per la fascia più alta.

Come ovvia conseguenza all'insostenibilità della sproporzione tra spesa e reddito, si assiste a un incremento degli sfratti per morosità, che toccano il 78,8% del totale delle cause per sfratto.

⁴⁷ La popolazione viene suddivisa in cinque fasce in base al reddito percepito.

Tabella 11: Spesa media mensile per l'abitazione rispetto al reddito per tipologia familiare, reddito e condizione occupazionale (2007).

Caratteristiche	Spesa media mensile (Euro)	Reddito medio mensile (Euro)	Rapporto spesa su reddito (%)
Tipologia familiare			
Persona sola con meno di 65 anni	309	1.566	19,7
Persona sola di 65 anni e più	233	1.125	20,7
Coppie senza figli con primo reddito con meno di 65 anni	345	2.701	12,8
Coppie senza figli con primo reddito con 65 anni e più	289	1.946	14,8
Coppie con almeno un figlio minore	392	2.962	13,2
Coppie con figli adulti	346	3.694	9,4
Monogenitori con almeno un figlio minore	371	1.914	19,4
Monogenitori con figli adulti	324	2.588	12,5
Altre tipologie	334	2.606	12,8
Quinto di reddito familiare equivalente			
Primo	305	978	31,2
Secondo	300	1.554	19,3
Terzo	312	2.067	15,1
Quarto	336	2.775	12,1
Quinto	392	4.654	8,4
Condizione professionale prevalente nell'anno			
Dipendente	373	2.847	13,1
Autonomo	391	3.192	12,2
Ritirato dal lavoro	289	2.171	13,3
In cerca di occupazione	301	1.360	22,1
Altra condizione	265	1.504	17,6

Fonte: Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Cittalia, Roma febbraio 2010, p. 24-25.

4.2 Il quadro per la regione Lombardia

A seguito del generale trend italiano di aumento della domanda, è corrisposto un conseguente aumento della spesa per l'abitazione, che ha assunto dimensioni ancora più preoccupanti nel caso della regione Lombardia.⁴⁸

Aumentano, parallelamente, le annualità di stipendio familiare (considerato come la sommatoria degli stipendi dei due coniugi) necessarie per l'acquisto della casa: al 2004 se ne calcolano in media 8, per un costo totale dell'alloggio pari a 261.900€ - considerando un costo medio al mq di 2.910€.⁴⁹

Conseguentemente, si registra una tendenza crescente al ricorso ai mutui per l'acquisto dell'abitazione a partire dal 2000, anno in cui quasi un quarto delle famiglie ha scelto, per necessità, di ricorrere a questo tipo di investimento immobiliare.

⁴⁸ Irer, *Società, governo e sviluppo del sistema lombardo*, cit., p. 365.

⁴⁹ Cresme, *Gli scenari della domanda residenziale*, cit., p. 22.

La domanda di sostegno per l'abitazione sfiora i 270.000 nuclei familiari, che corrispondono a circa il 7% del totale dei nuclei residenti. Ben 120.000 nel 2007 sono le famiglie bisognose di aiuto da parte degli istituti pubblici di assistenza, tra chi si rivolge al Fondo Sostegno Affitti (Fsa) e chi fa richiesta di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (Erp) – organizzazione che già soddisfa, per lo stesso anno, 148.487 domande.

Tabella 12: Domanda di sostegno per l'abitazione (2007).

Domanda	Nuclei familiari
Rilevata	121.450
di cui:	
- Contributo Fsa	67.181
- Alloggio Erp	75.342
Soddisfatta (nuclei Erp)	148.487
Complessiva	269.937

Fonte: Irer, *Società, governo e sviluppo del sistema lombardo*, Guerrini e Associati, Milano 2009, p. 346.

Da notare che, negli ultimi anni, la fruizione dell'Erp si sta concentrando tra gli anziani e gli immigrati; gli inquilini con età superiore ai 65 anni sono il 26%, mentre la popolazione straniera sfiora il 25%, in particolare in alcune aree periferiche o suburbane. Nel totale queste fasce di popolazione esprimono circa il 38% delle domande di sostegno abitativo.

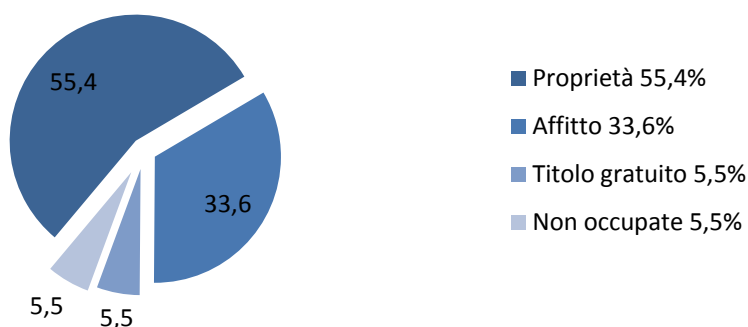
Anche per quanto concerne le domande esposte al Fsa – in crescita negli ultimi 4 anni, le situazioni di difficoltà si riscontrano sempre tra le stesse categorie sociali: immigrati (48,3%) e anziani sopra i 65 anni (17,8%), immediatamente seguiti da famiglie numerose (11,1%).

4.3 La situazione della città di Milano

Per quanto riguarda il caso di Milano, la preferenza da parte della domanda verso le soluzioni di affitto è più alta in paragone con il trend italiano. Le motivazioni sono più che altro di natura economica: le famiglie, per necessità, non potendo accedere alla proprietà pur aspirandovi, ricorrono alla locazione: in questo caso si può parlare di una vera e propria forma di "sofferenza abitativa". Accanto a questo tipo di bisogno, emergono le esigenze di categorie come studenti e lavoratori, i quali, avendo necessità di sistemazione temporanea, ricorrono all'affitto per periodi più o meno lunghi.⁵⁰

⁵⁰ Assessorato Casa, Direzione Centrale Casa, Servizio Politiche per la Casa, *Uno sguardo sulla domanda abitativa a Milano*, cit., p. 4.

Grafico 9: Titolo di godimento delle abitazioni a Milano (2001).



Fonte: Assessorato Casa, Direzione Centrale Casa, Servizio Politiche per la Casa, *Uno sguardo sulla domanda abitativa a Milano: categorie prioritarie e bisogni emergenti*, Milano 2007, p. 10.

Come si è avuto modo di vedere in precedenza, le statistiche registrano un aumento del numero delle famiglie anche a Milano legato, tra gli altri fattori, alle dinamiche demografiche degli stranieri.

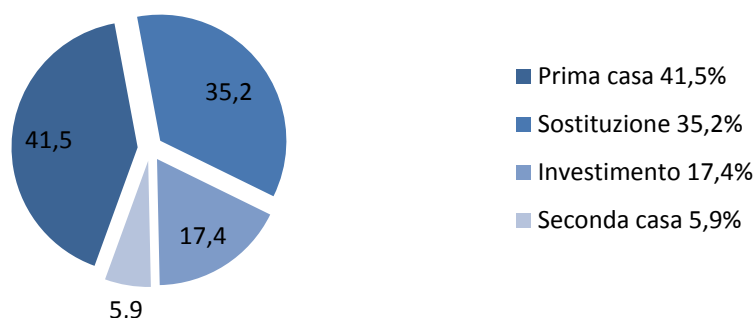
A livello di distribuzione sul territorio, le famiglie di nuova formazione preferiscono oggi allontanarsi dalla metropoli per trovare residenza stabile fuori città, in provincia. Tale movimento centrifugo della popolazione in direzione dei Comuni che coronano le grandi aree urbane è motivato in gran parte dall'elevato costo delle abitazioni in città.⁵¹

Vi è poi una porzione di popolazione, che comprende soprattutto coloro che si trasferiscono a Milano da fuori regione, che invece cerca casa proprio in centro città, spinta da diverse motivazioni: da un lato ci si trova di fronte alle maggiori opportunità occupazionali offerte dalla realtà urbana, dall'altro si spera in una sistemazione abitativa migliore. Quest'ultimo desiderio è condiviso da entrambe le categorie, nonostante le evidenti difficoltà economiche.

A tale porzione di domanda, va aggiunta quella degli immigrati e la fascia dell'acquisto di seconde case.

Gli aggiornamenti dell'Osservatorio sul Mercato Immobiliare del luglio 2011 riportano come esigenze di acquisto prioritarie quelle della prima casa (41,5%) e della sostituzione (35,2%), seguite dalla componente di investimento (17,4%) e infine dall'acquisto della seconda casa (5,9%).

⁵¹ "Spostamenti che [...] verosimilmente rientrano all'interno dei fenomeni della 'fuga dalla città' e della periurbanizzazione, innescati, tra l'altro, proprio dalle condizioni del mercato abitativo. Spostamenti che producono nuovi problemi nella vita urbana, con un forte aumento di city users ed un carico sempre più forte che grava sulle infrastrutture della mobilità, così come sulle infrastrutture sociali dei Comuni di cintura". Tratto da: Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa*, cit., p. 45.

Grafico 10: Compravendite a Milano in base alla motivazione di acquisto (2011).

Fonte: Nomisma, *Milano. Nota congiunturale sul mercato immobiliare a Maggio 2011*, "Osservatorio sul Mercato Immobiliare", 2, luglio 2011, p. 164.

Le dinamiche della compravendita immobiliare vedono sempre più numerosi i ricorsi a mutui, ormai indispensabili a causa sia del crescente prezzo degli immobili, sia della tendenza all'indebitamento, che caratterizza la precaria situazione economica di molte famiglie.

Le stime Cresme prevedono al 2004, per il capoluogo lombardo, 9,8 annualità di stipendio familiare (inteso come la sommatoria degli stipendi dei due coniugi) necessarie per l'acquisto di un'abitazione di 90mq, il cui prezzo è stimato sui 324.000€ per 3.600€/mq.⁵²

Non va dimenticato, inoltre, che il numero di annualità necessarie per l'estinzione del mutuo diventa sempre più alto. Secondo i dati riportati dall'Osservatorio Immobiliare di Tecnocasa Franchising Spa, al 2004 sono più di 15 le annualità di mutuo necessarie per l'acquisto di un bilocale a Milano – uno dei valori più alti a livello nazionale.

Per quanto riguarda il mercato delle locazioni si assiste ad una sempre più netta discrasia tra le locazioni private, collocate al livello dei canoni di mercato, rispetto a quelle pubbliche, che propongono invece un canone sociale.

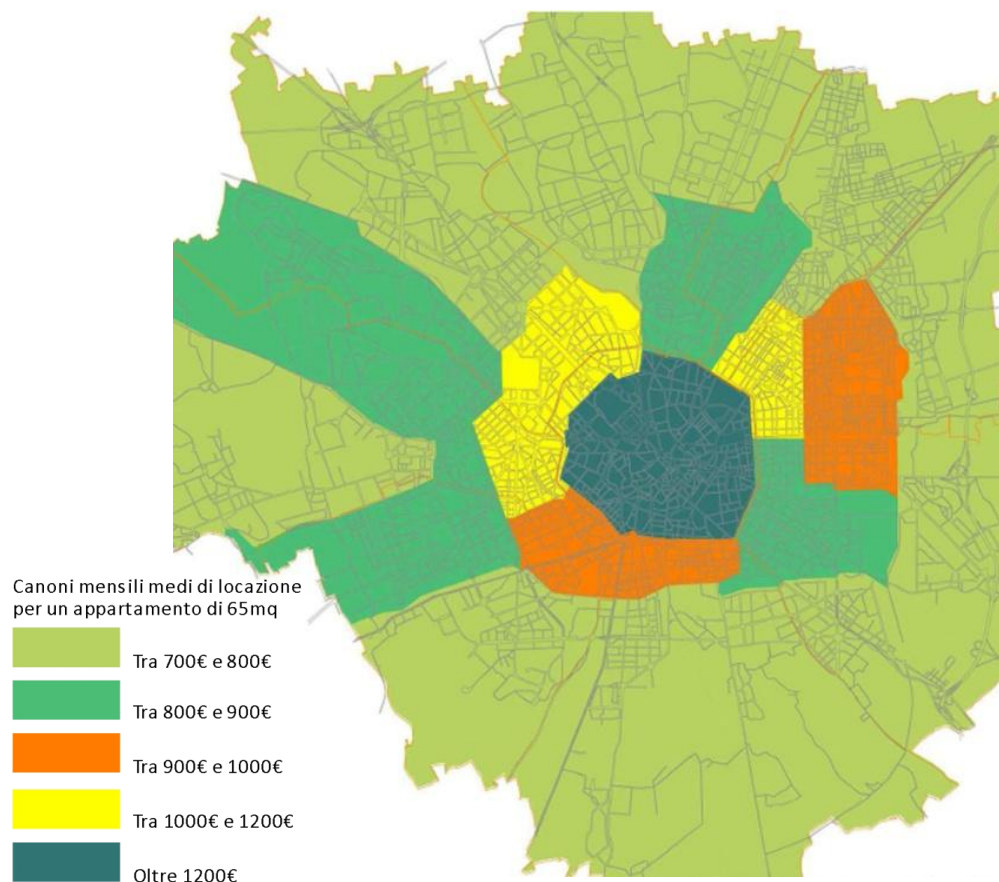
Chi abita in locazione spesso sceglie tale soluzione perché non può permettersi l'acquisto di una casa di proprietà, trovandosi in molti casi negata la possibilità di accesso al mutuo.

In conseguenza di queste dinamiche, la fascia di disagio che si trova costretta a ricorrere all'aiuto del supporto pubblico diretto (alloggio Erp) o indiretto (Fondo Sostegno Affitti) è sempre più ampia. Mancano evidentemente strategie adeguate in grado di potenziare lo stock abitativo in locazione a canone alternativo a quello sociale.

Nella metropoli milanese, a fronte dei dati pubblicati da Scenari Immobiliari per l'anno 2006, il costo di un affitto sul mercato libero si aggira attorno ai 165€/mq/anno. Ciò equivale a dire che per un appartamento di 65mq il canone di locazione mensile può raggiungere gli 890€ - e può scendere fino a 845€ se si escludono le aree più centrali, dove i canoni arrivano ad ammontare fino al doppio del valore valido per le altre zone.

⁵² Cresme, *Gli scenari della domanda residenziale*, cit., p. 23.

Figura 1: Canoni mensili medi di locazione per un appartamento di 65mq nel Comune di Milano.



Fonte: Assessorato Casa, Direzione Centrale Casa, Servizio Politiche per la Casa, *Uno sguardo sulla domanda abitativa a Milano: categorie prioritarie e bisogni emergenti*, Milano 2007, p. 15.

A Milano, un canone medio di affitto incide quindi all'incirca del 20% sul reddito familiare. Il quadro per la regione Lombardia proposto dalle indagini Irer rivela come nella maggioranza dei casi l'affitto incida, appunto, tra il 10 e il 20% sulla consistenza reddituale delle famiglie, soprattutto per i nuclei con reddito tra i 10 mila e i 30 mila Euro. Caso particolarmente sfavorevole anche quello delle famiglie con reddito inferiore a 10 mila Euro – che si trovano quindi sotto la soglia di povertà relativa, per la maggioranza delle quali il canone di locazione incide per oltre il 30% sul reddito complessivo arrivando addirittura al 75%.⁵³

⁵³ Per approfondimenti vedi: Brugnoli A. (a cura di), *Housing sociale e politiche regionali per la casa*, Irer, Milano marzo 2010, p. 52.

Tabella 13: Incidenza del costo dell'affitto per fascia di reddito a Milano (2001).

Fascia di reddito (Euro)	Incidenza affitto fino al 10%	Incidenza affitto dal 10% al 20%	Incidenza affitto dal 20% al 30%	Incidenza affitto oltre il 30%
Fino a 10 mila	-	15,6	25,0	59,4
Da 10 a 20 mila	4,1	53,1	19,4	23,5
Da 20 a 30 mila	15,2	60,9	19,6	4,3
Oltre i 30 mila	26,1	60,9	8,7	4,3
Media	11,4	47,9	18,2	22,8

Fonte: Assessorato Casa, Direzione Centrale Casa, Servizio Politiche per la Casa, *Uno sguardo sulla domanda abitativa a Milano: categorie prioritarie e bisogni emergenti*, Milano 2007, p. 13.

Le categorie soggette con maggiore probabilità ad esperienze abitative di disagio sono gli immigrati, i giovani e le famiglie di nuova formazione. Queste fasce della popolazione abbisognano, nella realtà attuale, di accedere al bene immobiliare secondo modalità progressive e incrementali.

Non va dimenticato di sottolineare che una parte piuttosto cospicua del patrimonio abitativo risulta "sommersa": in parte inutilizzata, in parte sfruttata tramite affitti non registrati. Inoltre, una parte degli immobili esistenti versa in stato di degrado e necessiterebbe di opportuni risanamenti e trasformazioni al fine di poter essere utilizzata nelle sue potenzialità.

*Risulta evidente come la possibilità di accedere o meno ad affitti a costi accessibili rappresenti, per una città, un fattore di fondamentale importanza per il suo dinamismo e la sua competitività. [...] Per le aree metropolitane, il tema dell'emergenza abitativa si coniuga con la questione della qualità dell'abitare, intesa come qualità della produzione edilizia e come integrazione tra politiche abitative e governo degli spazi urbani in termini di servizi, mobilità, equilibrio ambientale ed energetico.*⁵⁴

⁵⁴ Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa*, cit., p. 45.

5. Gli scenari della domanda abitativa a Milano

Dalle analisi precedentemente effettuate, emerge come il capoluogo lombardo sia soggetto ad un saldo migratorio interno complessivamente negativo – in particolare a partire dall'anno 1997 fino ad oggi, in favore dei Comuni della Provincia, che invece acquistano consistenti quote di popolazione: non a caso tale dinamica procede di pari passo all'incremento dei prezzi proposti dal mercato immobiliare.

In conseguenza di questo fenomeno, le stime pubblicate nel 2001 per il decennio 2006-2015 prevedono una variazione in negativo del numero di famiglie presenti sul territorio comunale.⁵⁵

Certo è che il movimento interno generale non rivela la complessità della situazione della metropoli. Infatti Milano si dimostra estremamente attrattiva in particolare per la fascia di età tra i 15 e i 34 anni, ovvero per coloro che si avvalgono delle offerte di istruzione superiore e universitaria oppure che entrano nel mondo del lavoro. Per questa specifica fascia di popolazione il saldo migratorio è positivo, mentre si registrano tendenze decisamente negative per la popolazione matura e anziana e tra i giovanissimi.

Si conferma quindi la forte potenzialità del sistema territoriale nel campo dell'alta formazione e dell'inserimento lavorativo. Tuttavia, per chi già ha guadagnato un lavoro stabile, tra cui le giovani coppie con prole, e per chi entra negli anni della pensione, prevale il desiderio di trasferirsi fuori città, cercando alloggi a prezzi più contenuti e una qualità abitativa di maggior livello.

Dalla lettura dei dati Istat è possibile identificare le tipologie di famiglie che risiedono a Milano e, di conseguenza, interpretarne i bisogni abitativi da sistematizzare sotto forma di macro-categorie.

I numeri che riguardano le famiglie monocomponente rivelano una percentuale molto alta di giovani single, che costituisce l'11% della popolazione con meno di 25 anni e addirittura il 38,15% della popolazione compresa nella fascia di età immediatamente seguente, tra 25 e 34 anni. Inoltre spicca il numero di anziani con oltre 85 anni di età, di cui il 77,75% vive solo, costituendo l'unico membro della famiglia.

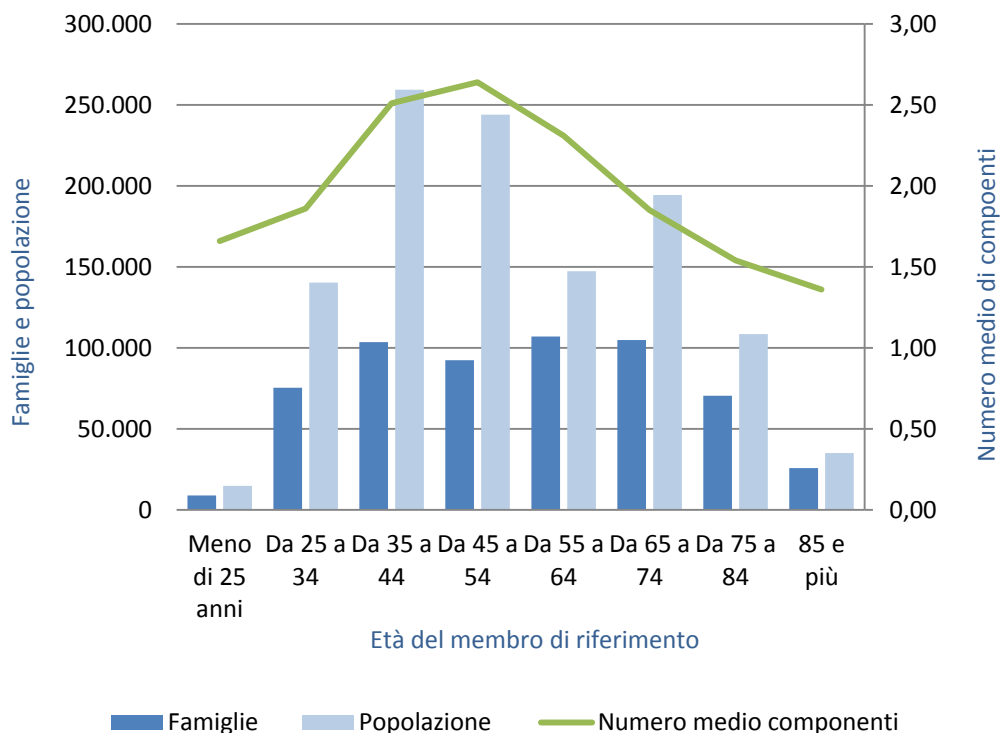
Il numero medio di componenti per famiglia oscilla, a seconda delle età, tra 1,3 e 2,6 componenti.

Il basso tasso di fecondità è previsto in crescita nei prossimi anni, con un conseguente aumento dei componenti per famiglia.⁵⁶

⁵⁵ Cresme, *Gli scenari della domanda residenziale*, cit., p. 58.

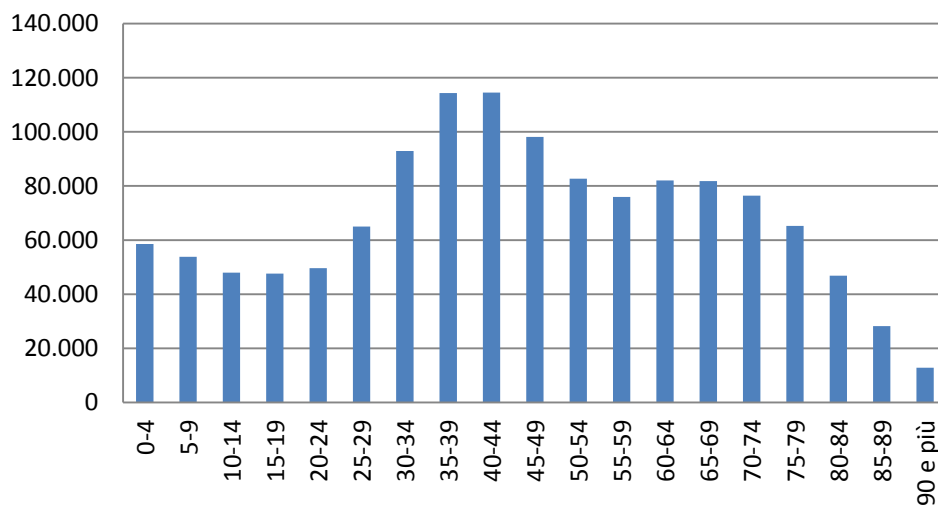
⁵⁶ *Ivi*, p. 55.

Grafico 11: Popolazione e famiglie residenti a Milano per età del membro di riferimento (2001).



Dati rielaborati da: Cresme, *Gli scenari della domanda residenziale nella provincia di Milano 2006-2015*, Alinea, Firenze 2006, p. 54.

Grafico 12: Popolazione residente a Milano per classi di età (31 dicembre 2008).



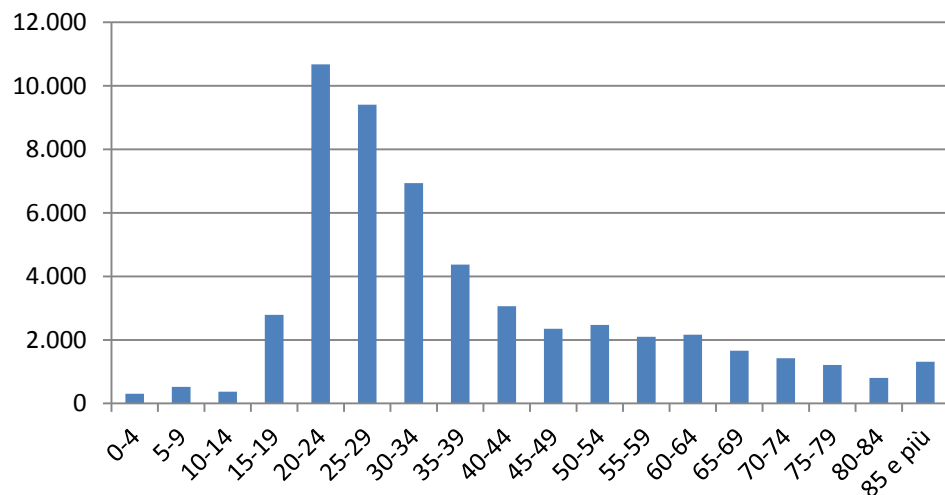
Dati rielaborati da: Comune di Milano, Settore Statistica e Sistema Informativo Territoriale, *2009-2010 Milano Statistica*, Milano 2011, p. 102.

5.1 Milano e i city users

Tuttavia la città non è vissuta soltanto da coloro che vi abitano a titolo di residenti: l'esclusivo conteggio di questi non restituisce una visione oggettiva della totalità della popolazione interessata dalla questione dell'abitare.⁵⁷ Da un lato, una grossa porzione di utenti, tra studenti e lavoratori, pur dimorando in città, non si registra come residente, proprio perché intenzionato in un futuro più o meno vicino ad allontanarsi dalla realtà metropolitana. Dall'altro, vi sono quelle persone che utilizzano le risorse offerte da Milano alla collettività in una porzione di tempo ristretta, limitata al massimo a pochi giorni consecutivi.

Al 2001 il Comune di Milano registra 1.256.211 residenti, affiancati da 53.935 individui definiti come "popolazione temporaneamente dimorante" e da 49.766 persone contate come "popolazione occasionalmente presente". I grafici dimostrano la distribuzione per età delle succitate tipologie di utenti della città.

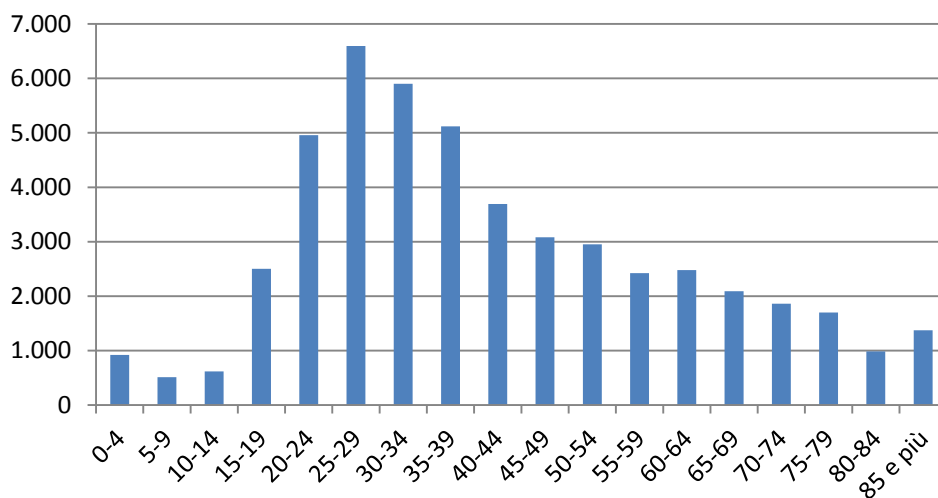
Grafico 13: Popolazione temporaneamente dimorante a Milano (2001).



Dati rielaborati da: <www.comune.milano.it/dseserver/sice/index.html>.

Appare chiaro come la popolazione temporaneamente dimorante comprenda in particolare le fasce di età dai venti ai quarant'anni, con un picco tra i 20 e i 24 corrispondente per molte persone agli anni di università. Tale porzione di utenza non va sottovalutata, poiché compone una parte importante della domanda abitativa, con esigenze e bisogni del tutto particolari e differenti rispetto a quelli dei titolari di residenza.

⁵⁷ "È facile stabilire se una data persona 'abiti' o meno in un certo luogo, anche se dobbiamo accettare incertezze come quelle dovute, per esempio, alla distinzione tra domicilio e residenza legale. Ma sono incertezze ineliminabili e a proposito delle quali esiste una consolidata strumentazione di ricerca, che si riflette nelle categorie utilizzate dalle rilevazioni ufficiali: 'popolazione residente', 'popolazione presente' e 'popolazione temporaneamente assente'". Tratto da: Martinotti G., *Metropoli: la nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna 1993, p. 153.

Grafico 14: Popolazione occasionalmente presente a Milano (2001).

Dati rielaborati da: <www.comune.milano.it/dseserver/sice/index.html>.

Il caso della popolazione occasionalmente presente è ancora diverso e si caratterizza per alcune peculiarità. La fascia di età coinvolta non si discosta sensibilmente dalla precedente, ma il picco stavolta riguarda il quinquennio 25-29 anni, che si suppone comprenda in particolare giovani lavoratori.

È certamente una pluralità di motivazioni che spinge le persone a recarsi a Milano: questioni di studio e lavoro, turismo, presenza di servizi, accesso alle strutture sanitarie. Rispetto a tali motivi si possono identificare svariate tipologie di utenti, i quali richiedono la soddisfazione di bisogni "abitativi" di tipo di volta in volta differente. Alcuni di essi fanno parte del flusso migratorio giornaliero e quindi non sono interessati alla permanenza in città, ma altri invece necessitano di una qualche forma, seppur temporanea, di alloggio, poiché costretti a spendervi un tempo più prolungato.

Tabella 14: City users e tempo di permanenza in città.

Permanenza	Tipologia city users			
	Studio	Lavoro/contatto	Turismo	Utenti di servizi/sanità
Giornaliera	X	X	X	X
Da 2 a 3 giorni	X	X	X	X
Settimanale	X	X		X
Mensile	X			
Semestrale	X			
Week-end	X		X	

Dati rielaborati da: <<http://urbancenterbrescia.it/?p=140>>.

5.2 Disagio abitativo a Milano

All'interno della città in fermento, impegnata ad accogliere i flussi metropolitani, sono rilevabili condizioni di disagio abitativo che vanno tenute in considerazione nell'analisi della domanda.

In questo ambito si analizzano gli indici di sovraffollamento, di coabitazione forzata e di persone prive di abitazione o con sistemazione precaria, che compongono il fabbisogno in merito al miglioramento della condizione abitativa.

Per quanto riguarda il sovraffollamento, si parla di incrociare i dati riguardanti la disponibilità di stanze per numero di occupanti. Al 2001 a Milano si considerano 1.241.463 di occupanti per un numero complessivo di 2.003.596 di stanze, distribuite in 583.335 di abitazioni. Fissando un indice minimo di affollamento di una persona per stanza si indica lo standard di riferimento utilizzato per calcolare il fabbisogno abitativo.⁵⁸

In linea totalmente teorica, rapportando direttamente le stanze agli occupanti, si ottiene un risultato di 1,6 stanze a persona. Ovviamente il rapporto tra ampiezza delle famiglie e numero di stanze per abitazione non è costante e proporzionale; nella realtà il livello di standard è superato dal 61,3% degli occupanti, arrivando anche a condizioni di sottoutilizzo. Si presentano invece condizioni di sovraffollamento per il 16% degli occupanti, mentre il restante 22,7% vive nelle condizioni di standard minimo.

Tabella 15: Numero di occupanti per numero di stanze nella provincia di Milano (2001).

	n. di occupanti							Totale
	1	2	3	4	5	6 e più		
n. di stanze	1	19.226	9.846	5.295	3.136	1.030	281	38.814
	2	71.755	75.732	42.198	26.348	8.035	2.356	226.424
	3	63.000	108.038	81.273	56.116	14.180	3.572	326.179
	4	38.431	104.212	109.221	85.356	18.705	4.207	360.132
	5	13.944	44.660	51.264	53.628	15.890	3.605	182.991
	6 e più	7.436	24.054	25.950	31.724	13.445	4.314	106.923
Totale		213.792	366.542	1.035.951	256.308	71.285	18.335	1.241.463

Fonte: Cresme, *Gli scenari della domanda residenziale nella provincia di Milano 2006-2015*, Alinea, Firenze 2006, p. 65.

*Nel comune di Milano, invece, risultano sovraffollate 52.743 abitazioni, occupate da 125.691 componenti, con 3.569 abitazioni che evidenziano una condizione di disagio abitativo grave, 11.846 una condizione di disagio abitativo e 37.328 lievemente sotto standard. Per il capoluogo, quindi, [...] si definisce una domanda da sovraffollamento di 41.355 stanze, pari a 10.363 abitazioni.*⁵⁹

La coabitazione non va sempre interpretata come un disagio: alcune situazioni, come ad esempio gli anziani che vivono con i propri figli o la coabitazione in abitazioni di grandi

⁵⁸ Per approfondimenti vedi: Gasparini A., Stagni F. (a cura di), *Per ben abitare. Domande della gente, risposte dei progettisti, delle istituzioni di edilizia pubblica, degli scienziati sociali*, Grafica Goriziana, Gorizia 2001, pp. 67-71.

⁵⁹ Cresme, *Gli scenari della domanda residenziale*, cit., p. 65.

dimensioni, possono essere una scelta. Il Cresme, utilizzando le opportune riduzioni⁶⁰, relativamente al superamento delle condizioni di coabitazione forzata, ha stimato una domanda valutabile in 1.662 abitazioni nel comune di Milano.

Il disagio provocato dalle condizioni precarie di abitazione o dalla mancanza di essa è difficilmente stimabile sui soli dati censuari, comprendendo coloro che abitano sul luogo di lavoro, le occupazioni abusive, gli abitanti in baracche o luoghi di fortuna e i senza fissa dimora. Secondo le stime Cresme, al 2001 si conta una fabbisogno di 5.301 abitazioni a Milano.

5.3 Una stima della domanda

Sommando i tre fattori precedentemente considerati, si stima una domanda pregressa al 2001 di 17.326 abitazioni, aggiornata al 2005 in 25.743 abitazioni.⁶¹ Considerando uno scenario tendenziale, in cui si mantiene stabile il bilancio demografico registrato nel periodo 1992-2004⁶², si prevede un fabbisogno di 9.731 abitazioni per il periodo 2006-2015. Tale cifra è calcolata aggiungendo alla domanda pregressa al 2005 la domanda aggiuntiva del periodo 2006-2015, a sua volta ricavata dal numero di nuove famiglie sommato alla domanda dei non residenti.

Per quest'ultimo segmento di domanda i dati sono stati ricavati da più fonti, attingendo sia agli studi dell'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multiethnicità, sia alle stime del Miur (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) e infine ai dati elaborati dal Centro Studi PIM.

Pertanto, per la realtà comunale, si contano 19.091 stranieri non residenti e presenze clandestine residenti in alloggi di fortuna, 21.251 studenti fuori sede non ospitati in strutture specifiche e 30.000 professionisti con frequenti rapporti di lavoro a Milano, abitualmente presenti in città ma non residenti.

Tabella 16: Domanda totale di abitazioni a Milano (scenario 2006-2015).

Domanda totale di abitazioni 2006-2015	9.731
Domanda pregressa al 2005	25.743
Domanda aggiuntiva 2006-2015	-16.012
- Nuove famiglie	-24.869
- Domanda non residenti	8.857
Stranieri non residenti e presenze clandestine in alloggi di fortuna	4.773
Studenti fuori sede extra ISU	7.084
Professionisti non residenti	12.000

Dati rielaborati da: Cresme, *Gli scenari della domanda residenziale nella provincia di Milano 2006-2015*, Alinea, Firenze 2006.

⁶⁰ *Ivi*, p. 66.

⁶¹ Per il 2005 la domanda si considera aumentare di 9.980 abitazioni, mentre l'offerta cresce di sole 1.563 abitazioni. Fonte: Cresme, *Gli scenari della domanda residenziale*, cit., p. 69.

⁶² Il bilancio demografico si compone di nascite, morti, iscrizioni e cancellazioni per movimento interno e con l'estero. Lo scenario tendenziale prevede che si mantengano stabili le seguenti condizioni al contorno: il livello di competitività del sistema economico provinciale, il livello di attrattività della provincia sul fronte dell'istruzione universitaria e della ricerca e le attuali condizioni di mercato. Fonte: Cresme, *Gli scenari della domanda residenziale*, cit., pp. 26-29.

Come risulta dalle registrazioni ufficiali, al 2012 si contano più di 20.000 domande di casa popolare, che costituiscono dunque i numeri dell'emergenza.⁶³ Tali numeri, considerata la tendenza generale delle famiglie all'impoverimento, è destinato ad aumentare.

Secondo una ricerca del Politecnico di Milano, il fabbisogno di abitazioni in edilizia residenziale pubblica al 2018 viene valutato in 232.912 vani (corrispondenti a circa 80-100.000 abitazioni, considerando alloggi di due-tre vani). A tale cifra si aggiunge un fabbisogno di circa 93.100 vani di edilizia convenzionata e di 14.764 vani di edilizia libera.⁶⁴

⁶³ Intervento di Lucia Castellano, conferenza "Politiche abitative, Territorio, Comunità", Comune di Milano e Cassa Depositi e Prestiti S.p.a., Politecnico di Milano, Milano 18 gennaio 2012.

⁶⁴ Boatti A., *Fabbisogno di abitazioni a Milano e nella Provincia. Quale futuro per la città?*, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Milano 9 febbraio 2011, p. 8.

6. Il difficile incontro tra domanda e offerta

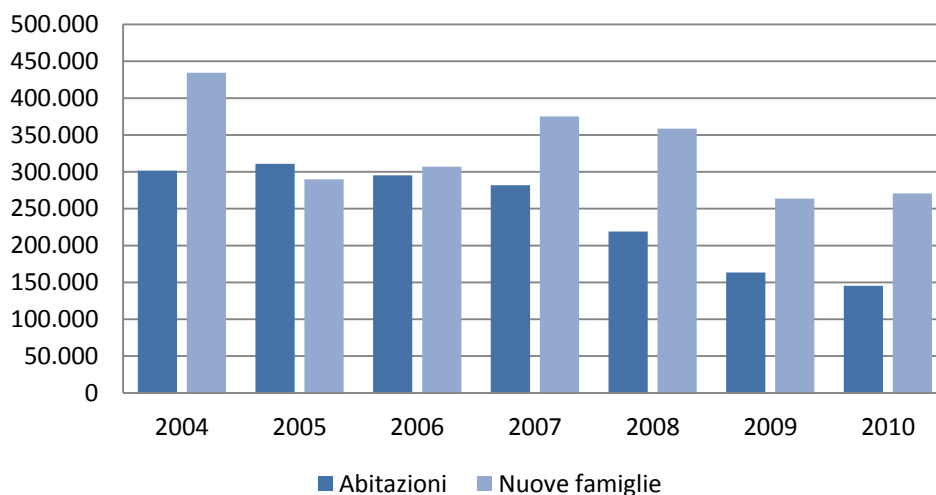
Dopo aver focalizzato le caratteristiche della domanda, si analizza più nel dettaglio la situazione del patrimonio immobiliare, mettendo in relazione l'andamento del mercato con l'evoluzione del fabbisogno abitativo.

Dal 2008 al 2012, gli investimenti nel settore delle costruzioni sono scesi di circa il 24,1%, toccando il picco minimo del 40% nel comparto delle nuove abitazioni. Al contempo, come visto in precedenza, il numero delle famiglie tende ad aumentare, inducendo una conseguente crescita della domanda parallela a quella dei prezzi.⁶⁵

Nel periodo 2004-2009, secondo dati Istat, si è avuto un incremento medio annuo di 328.000 famiglie; tuttavia, nello stesso arco temporale, proprio a causa della minor portata degli investimenti, non si riscontra una crescita proporzionale del numero di abitazioni: si sono realizzate mediamente 245.000 unità abitative all'anno. Dal rapporto tra le due quantità risulta in questi cinque anni un fabbisogno potenziale non soddisfatto di circa 582.000 abitazioni.⁶⁶

Tale segmento di domanda non prende parte agli scambi immobiliari non per mancanza di necessità, ma a causa del fatto che il mercato non presenta un prodotto adeguato alle esigenze. In realtà, infatti, il Censis conferma l'alta fiducia delle famiglie nell'investimento immobiliare, che viene considerato la forma privilegiata di investimento per il 22,7% degli italiani.⁶⁷

Grafico 15: Incremento medio annuo di abitazioni e famiglie in Italia (2004-2010).



Dati rielaborati da: Ance, *Investimenti, permessi di costruire, compravendite e prezzi*, "Ance Mercato Immobiliare", aprile 2012.

⁶⁵ Ance, *Investimenti, permessi di costruire, compravendite e prezzi*, "Ance Mercato Immobiliare", aprile 2012, p. 1.

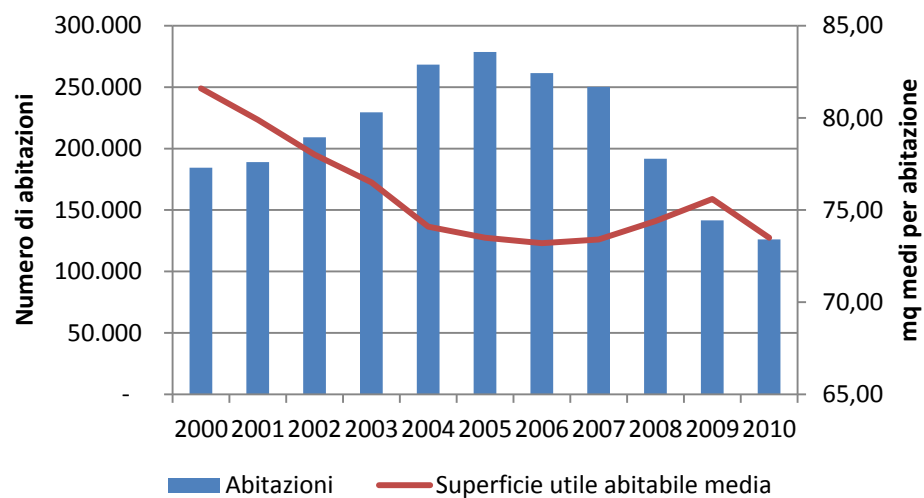
⁶⁶ *Ivi*, p. 4.

⁶⁷ Ance, *Abitazioni: produzione in calo e stazionarietà nelle compravendite*, 5 aprile 2011.

6.1 Analisi dell'offerta: permessi di costruire

Dalla rilevazione Istat dei permessi di costruire concessi nell'ultimo decennio appare chiara la crisi che ha colpito il settore immobiliare dal 2006. Se nel 2000 sono stati concessi 44.284 permessi di costruire per fabbricati residenziali, nel 2009 se ne registrano soltanto 31.798, con un calo del 28,2%. Parallelamente anche la superficie utile abitabile totale è diminuita di circa un terzo, pur restando stabile il numero medio di stanze per abitazione, che si attesta al 2009 su un rapporto di 3,4.⁶⁸

Grafico 16: Permessi di costruire in Italia – Numero di abitazioni e mq medi per abitazione (2000-2010).



Dati rielaborati da: Istat, *Indicatore dei permessi di costruire*, "Statistiche flash", 14 febbraio 2012.

Restando nel merito dei permessi di costruire, la Lombardia risulta una delle regioni più attive dal punto di vista dei volumi concessi in relazione alla popolazione residente: il rapporto volume residenziale su abitanti a livello nazionale è di 1,06, nel caso della Regione è di 1,34 e addirittura per Milano raggiunge un rapporto di 1,72. Restringendo il campo di valutazione, è importante sottolineare come la regione Lombardia e la città di Milano presentino valori inferiori alla media nazionale per quanto riguarda la superficie utile abitabile media per alloggio e il numero medio di stanze per abitazione.

⁶⁸ Istat, *Indicatore dei permessi di costruire*, "Statistiche flash", 14 febbraio 2012, p. 2.

Tabella 17: Permessi di costruire in Italia, Lombardia e Milano – Volumi e superfici (2009).

	Italia	Lombardia	Milano*
Volume totale	64.165.812	13.162.714	6.207.767
Volume totale/ Popolazione residente	1,06	1,34	1,72
Numero abitazioni	141.587	29.154	13.607
Superficie utile abitabile totale	10.703.097	2.083.607	916.731
Superficie utile abitabile media per abitazione	75,6	71,5	67,4
Stanze per abitazione	3,4	3,2	3

Dati rielaborati da: Istat, Permessi di costruire 2009, <<http://www.istat.it/it/archivio/36534>>.

* I valori presentati sono stati calcolati considerando i dati Istat inerenti la provincia di Milano.

Per quanto riguarda le caratteristiche strutturali e impiantistiche dei fabbricati che hanno ottenuto il permesso di costruire nell'anno 2009 si nota come la maggior parte delle nuove costruzioni preveda soluzioni tradizionali, piuttosto che approfittare dell'impiego di nuove applicazioni tecnologiche.

*Le tecniche costruttive attualmente utilizzate per la produzione edilizia, sia pubblica che privata, sono sostanzialmente tradizionali o tradizionali evolute. Le sperimentazioni sono rare e di difficile applicazione.*⁶⁹

Tabella 18: Permessi di costruire in Italia, Lombardia e Milano – Strutture e impianti (2009).

		Italia	Lombardia
Struttura portante	Cemento armato in sito	23.922	3.386
	Pietra e mattoni	4.906	610
	Altre strutture	2.970	404
Impianto termico	Natura:		
	Riscaldamento	21.512	3.307
	Altro	6.912	875
	Localizzazione:		
	Autonomo	23.074	3.073
Fonte energetica dell'impianto	Combustibili gassosi	21.199	3.455
	Combustibili liquidi	2.791	290
	Combustibili solidi	768	39
	Altro	3.666	398

Dati rielaborati da: Istat, Permessi di costruire 2009, <<http://www.istat.it/it/archivio/36534>>.

A fronte di tali scelte, l'impatto ambientale per quanto riguarda consumi energetici e smaltimento dei materiali rimarrà certamente elevato per l'intera durata del ciclo di vita dell'edificio.⁷⁰

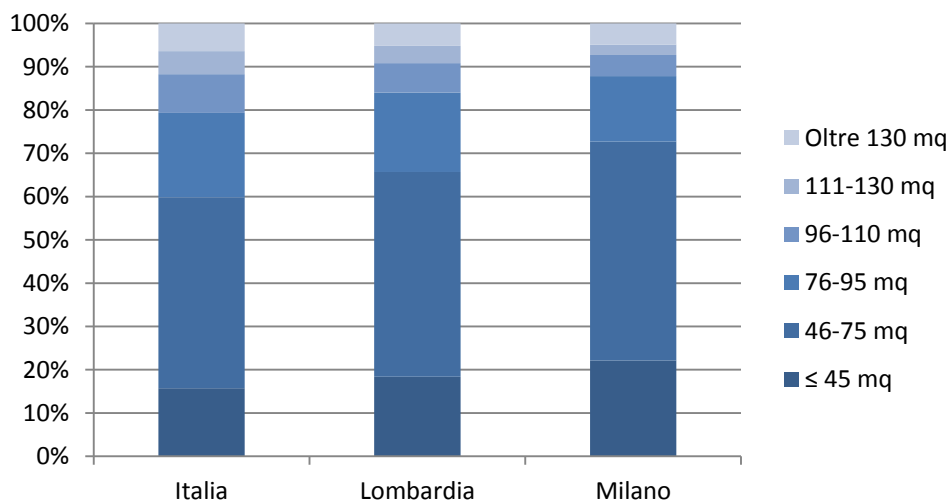
⁶⁹ Bosio E., Sirtori W. (a cura di), *Abitare: il progetto della residenza sociale fra tradizione e innovazione*, Maggioli, Rimini 2010, p.126.

⁷⁰ Da sottolineare anche la scarsa attenzione con cui vengono catalogate da Istat le tecnologie alternative, definite semplicemente dal generico termine "altro", senza specifiche di dettaglio, fatto che potrebbe indicare un ancora scarso di interesse nell'ambito.

A proposito dei tagli delle abitazioni, rispetto al numero medio di 3,4 stanze per alloggio, i permessi di costruire assegnati vedono la prevalenza di superfici tra i 46 e i 95 mq.

Nella provincia di Milano si presenta una percentuale di alloggi sotto i 45 mq più alta rispetto a quelle regionale e nazionale, arrivando a superare il 20% dei progetti autorizzati.

Grafico 17: Permessi di costruire in Italia – Abitazioni per classi di superficie utile abitabile (2009).



Dati rielaborati da: Istat, Permessi di costruire 2009.

Considerando i richiedenti dei permessi di costruire, emerge il ruolo preponderante delle imprese che ricoprono più della metà dell'attività edilizia, seguiti dalle persone fisiche, mentre resta marginale il contributo di cooperative e altri richiedenti.

Grafico 18: Permessi di costruire in Italia – Abitazioni per richiedente (2009).

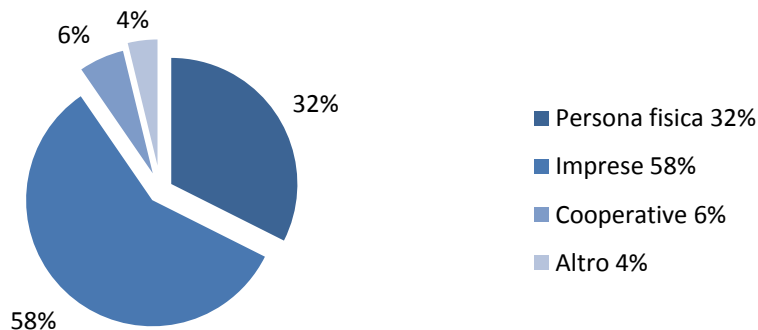


Grafico rielaborato da: Istat, Permessi di costruire 2009.

6.2 La domanda in difficoltà

Il settore immobiliare si rivela poco propenso ad adattarsi a una domanda in continua evoluzione, come quella attuale. L'allungamento dei tempi di locazione e vendita, gli sconti applicati in fase di trattativa e i tassi di *vacancy* sono fattori che sottolineano la criticità del momento contingente.

*L'inefficienza con cui i valori si sono adattati alle nuove condizioni di mercato non ha certo contribuito a creare i presupposti per il rilancio. La rigidità dimostrata ancora una volta dai prezzi ha finito, inevitabilmente, per precludere l'accesso al mercato ad una parte consistente della domanda abitativa potenziale.*⁷¹

In tale scenario, la tensione abitativa aumenta in tutto il Paese. Le grandi città risultano le zone più colpite, dove la popolazione va impoverendosi, restando esclusa dal mercato.

Caso emblematico quello della città di Milano: per acquistare casa in zona semicentrale, un lavoratore con un reddito di 2.000 € mensili, versando una rata di mutuo pari a 650 € al mese, in trent'anni riesce ad acquistare appena la metà di un'abitazione di medie dimensioni (due o tre locali).⁷²

Anche il settore dell'affitto non è mite nei confronti delle famiglie, valutando che per un appartamento analogo a quello considerato in precedenza, si possono raggiungere i 1.200 € al mese di canone.⁷³

L'offerta di edilizia residenziale, valutata sul periodo 2009-2018, attualmente disponibile a Milano comprende 4.640 vani di edilizia sociale, 11.540 di edilizia convenzionata e 22.890 di edilizia libera.⁷⁴

Tabella 19: Incontro tra domanda e offerta a Milano per numero di vani (2009-2018).

	Domanda		Offerta		Domanda insoddisfatta
Edilizia sociale	232.912	68,3%	4.640	11,9%	228.272
Edilizia convenzionata	93.130	27,3%	11.540	29,5%	81.590
Edilizia libera	14.764	4,4%	22.890	58,6%	-8.126

Dati rielaborati da: Boatti A., *Fabbisogno di abitazioni a Milano e nella Provincia. Quale futuro per la città?*, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Milano 9 febbraio 2011.

Da tale rapporto è evidente come gli interventi già in corso non corrispondano al reale fabbisogno abitativo. L'offerta risulta nettamente sbilanciata verso l'edilizia libera, rispetto a una domanda concentrata invece nella fascia sociale.

I principali fattori responsabili della divergenza tra domanda e offerta sono, da una parte, la forma della famiglia contemporanea, le nuove tipologie occupazionali, il

⁷¹ Nomisma, *Milano. Nota congiunturale sul mercato immobiliare*, cit., p. 159.

⁷² Pagliuca G., *Comprare a Milano? Non basta una vita*, rubrica *Case e condominio*, "Corriere della Sera Milano", 13 giugno 2012, p. 11.

⁷³ Agenzia del Territorio, Banca dati delle quotazioni immobiliari, <<http://www.agenziaterritorio.it/index.htm>>.

⁷⁴ Boatti A., *Fabbisogno di abitazioni a Milano e nella Provincia*, cit., p. 8.

difficile accesso al credito, unitamente al generale impoverimento della popolazione; dall'altra, la produzione lasciata nelle mani del privato, che si orienta spontaneamente verso il libero mercato.

In altre parole il parco immobiliare delle abitazione esistenti non sembra in grado di soddisfare completamente la domanda per molte diverse ragioni. Sono ragioni essenzialmente di carattere qualitativo e consistono nella non più attuale capacità delle strutture esistenti di soddisfare un insieme di esigenze che è fortemente mutato. A queste si aggiungono, come è noto, anche molte ragioni di carattere economico: si arriva così a situazioni paradossali già presenti nel nostro mercato di crescita contemporanea della domanda e dell'offerta in direzioni però non destinate a incontrarsi, ma anzi a divergere sempre di più.⁷⁵

Sotto la spinta della grave crisi economica, il settore residenziale sarà presto costretto ad un ripensamento, dovendo riconfigurare l'intero processo per creare un prodotto adeguato.

Seguendo l'esempio dei Paesi europei più sviluppati, una strategia di promozione del *social housing* potrebbe incentivare una ripresa del comparto. Se il sistema di *welfare* nazionale è sempre intervenuto a supporto della fascia più debole della popolazione, adesso si rende necessario un intervento più trasversale anche a sostegno della cosiddetta "area grigia".

⁷⁵ Grecchi M., Turchini G., *Nuovi modelli per l'abitare. L'evoluzione dell'edilizia residenziale di fronte alle nuove esigenze*, Il Sole24Ore, Milano 2006, p. 4.

CAPITOLO IV

Focus sull'Italia: politiche di *housing* in prospettiva

Poiché le dinamiche sociali sono fenomeni in divenire, il carattere di permanenza che solitamente le si attribuisce trasforma una norma innovativa in una norma regressiva se non subisce un adeguato processo di rinnovamento.

Ginelli, Scoccimarro, in Fanzini, 2004

1. L'evoluzione della normativa in merito all'edilizia residenziale pubblica

Il settore dell'edilizia residenziale pubblica ha subito nel tempo una evoluzione che ha riguardato da un lato la metodologia operativa delle politiche per la residenza e dall'altro gli esiti costruttivi caratterizzanti la forma urbana.

Si delineano quattro fasi storiche principali, prima di analizzare la situazione attuale.¹

1.1 La questione abitativa prima del XX secolo

Il riconoscimento del problema abitativo, con l'urgenza di impostare interventi specifici volti alla costruzione di alloggi per le classi meno abbienti, risale già al Medioevo. Tuttavia fino al XVIII secolo si parla di operazioni sporadiche, non definibili come una vera e propria "politica della casa" come è oggi intesa.

Il fenomeno di grande urbanizzazione che si verificò nel XIX secolo, trainato dallo sviluppo industriale e tecnologico, comportò un'esplosione della domanda residenziale a cui sono in breve seguite le conseguenze di incremento dei prezzi dei terreni edificabili e la tendenza alla speculazione. L'azione dello Stato – nel più generale panorama europeo interessato dal fenomeno – in questo caso si limitò a concedere benefici fiscali e lotti specificamente dedicati alla residenza popolare, lasciando poi ai privati il compito di costruire gli edifici. Il tentativo di definire una normativa edilizia in grado di fissare parametri minimi a tutela delle condizioni igienico-sanitarie non ebbe successo, anzi, finì per autorizzare progetti di scarsa qualità e favorire il sovraffollamento.

Fu con i pensatori utopistici del XIX secolo che si cominciarono a delineare alcuni principi innovativi dai punti di vista urbanistico, economico e sociale.² Ma, nonostante lo slancio creativo di tali ricerche, si riscontrò presto la debolezza del progetto utopico: gli utopisti preferirono costruire solamente un mondo artificiale antitetico al reale, piuttosto che prospettare interventi concreti per insediamenti urbani di nuova formazione.

¹ Gasparini A., Stagni F. (a cura di), *Per ben abitare. Domande della gente, risposte dei progettisti, delle istituzioni di edilizia pubblica, degli scienziati sociali*, Grafica Goriziana, Gorizia 2001, pp. 15-27.

² L'architettura ha sempre avuto una relazione intensa con il pensiero utopico: ogni pensiero utopico presenta una corrispettiva materializzazione in una forma architettonicamente concepita (si veda ad esempio il caso del Falansterio ideato da Fourier). Per approfondimenti vedi: Amendola G., *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 1997.

1.2 Dalla legge Luzzati alla Seconda Guerra Mondiale

La legge proposta dal ministro Luzzati nel 1903 aprì una nuova epoca per quanto riguarda l'edilizia pubblica. Il provvedimento non solo incentivò la creazione degli Istituti Autonomi per le Case Popolari (Iacp)³, ma anche autorizzò l'espropriazione di aree edificabili per la realizzazione di edilizia residenziale, nonché concesse mutui a tassi agevolati e l'esenzione dalle tasse sulle residenze costruite da enti pubblici. Venne così ampliata la fascia sociale in grado di fruire di alloggi di edilizia pubblica anche alla classe impiegatizia e si introdusse il finanziamento diretto degli interventi da parte dello Stato.

L'attività del comparto pubblico si affiancò a quella dei privati i quali avviarono, pur con spirito paternalistico, la costruzione dei "villaggi operai". Tali operazioni si rivelarono di buon livello qualitativo sia per quanto riguarda gli spazi privati che i servizi alla comunità.

A Milano, grazie al Regio Decreto del 1908, nacque l'Istituto per le Case popolari ed economiche. Ciò consentì l'avvio di interventi più organici, guidati dall'abilità progettuale di molti professionisti, tra i quali l'architetto Giovanni Broglio resta uno dei più benemeriti nonché prolifici, con la costruzione di ben 40 quartieri e molti "villaggi".⁴ In Italia, comunque, l'apparato pubblico non si dimostrò del tutto consapevole delle dimensioni del problema abitativo e faticò a individuare i mezzi più efficaci per affrontarlo tempestivamente, in ritardo rispetto ad altri Stati europei come Germania, Austria, Regno Unito, Francia e Olanda, dove si avviarono invece programmi di ricerca avanzata a sostegno dell'intervento pubblico.

Più tardi il partito fascista, nella logica della propaganda di regime, si occupò intensamente della situazione critica degli alloggi operai, cercando di mettere in moto opere di "risanamento" dei quartieri malsani e di promuovere la realizzazione di quartieri modello che potevano godere anche di alcuni servizi sociali. Conseguenza della politica fascista fu l'aspirazione, ancora oggi sentita nel nostro Paese, da parte del ceto medio, alla casa di proprietà, che da allora diventerà il suggello della conquista dell'agognato *status* di piccolo borghese.

1.3 Dal Dopoguerra agli anni Ottanta

Le operazioni comprese in questa fase si inserirono nel quadro delle direttive espresse dal Regio Decreto del 28 aprile 1938, n. 1165, denominato "Testo Unico per l'Edilizia Popolare ed Economica".⁵

L'urgenza di alloggi causata dalle distruzioni della Seconda guerra mondiale, che avevano determinato la perdita di circa un terzo del patrimonio residenziale – di norma nei pressi delle fabbriche – comportò l'inizio della ricostruzione, nel tentativo anche di dare lavoro alle masse di operai disoccupati. Si necessitava di un intervento che

³ Longa E. (a cura di), *Il social housing. Analisi e prospettive*, Gruppo 24 Ore, Milano 2009, p. 14.

⁴ Centro Studi PIM, *Il mal d'abitare. Opportunità e difficoltà di fronte alla nuova questione abitativa nell'area milanese*, "Argomenti&Contributi", 12, novembre 2008, p. 7.

⁵ Longa E. (a cura di), *Il social housing. Analisi e prospettive*, 2009, p. 14.

risolvesse urgentemente i problemi di sovraffollamento e insalubrità degli alloggi (molte abitazioni erano ancora prive di servizi igienici e di acqua corrente), in particolare nelle aree meridionali.⁶ Lo scopo primario, in questo caso, era quello di produrre fabbricati semplici, con strutture standard e di qualità sufficiente benché bassa; perciò vennero trascurati gli aspetti urbanistici su grande scala, con notevoli ripercussioni negative sul medio e lungo periodo. La prima “legge urbanistica” n. 1150 del 1942 tentò di imporre a tutti i Comuni la redazione dei Piani Regolatori Generali (Prg), che tuttavia restarono nella maggior parte dei casi inattivi fino agli anni '70.

Nel 1949, grazie alla legge “Fanfani” n. 43, venne attuato il Piano Ina Casa di edilizia residenziale pubblica, che si occupò in prima istanza di innalzare il tasso occupazionale impiegando manodopera nella costruzione di edifici residenziali, situati in periferia, da destinare a riscatto o locazione. Il programma si pose l'obiettivo di definire caratteristiche tecno-tipologiche delle abitazioni, al fine di portare a termine il maggior numero di alloggi con la minor spesa.⁷ Il Piano era articolato in due fasi della durata di sette anni ciascuna. La prima di esse era finalizzata alla costruzione di alloggi, mentre la seconda prevedeva la possibilità di riscatto dell'alloggio da parte dei beneficiari del Piano che vivevano al momento in regime di affitto.

Il finanziamento del Piano avveniva con un contributo misto pubblico-privato, comprendendo:

- un prelievo dello 0,6% sul salario dei lavoratori;
- un contributo dell'1,2% da parte del datore di lavoro;
- una percentuale a carico statale.

Nello stesso anno, con la promulgazione della legge “Tupini” n. 408, si completò il piano Fanfani, estendendo il provvedimento questa volta a tutti i cittadini bisognosi di casa, indipendentemente dalla professione svolta, invece che solo alla categoria dei lavoratori dipendenti (come previsto dalla legge precedente). Inoltre si diede ulteriore impulso alla casa in proprietà, concedendo mutui agevolati, nonché l'esenzione dalle imposte per venticinque anni in molti casi di edilizia privata.

Con la legge n. 167 del 18 aprile 1962, gli interventi di edilizia pubblica, denominati “Piani per l'Edilizia Economica e Popolare” (Peep), acquisirono un certo ruolo nella pianificazione urbanistica delle periferie cittadine, senza tuttavia riuscire ad imporre ai processi di espansione edilizia un'adeguata cura per gli aspetti qualitativi delle opere. Al fine di consentire l'attuazione di tali norme, si rese necessario l'intervento, tra gli operatori del settore edilizio pubblico, di nuove strutture organizzative. Fu quindi il momento della nascita di enti specifici come la Gescal (GESTione CAse per i Lavoratori), istituita con la legge n. 60 del 14 febbraio 1963.⁸ Tale organismo, andando a sostituire la gestione Ina Casa, si occupò della questione abitativa tra il 1963 e il 1973, avvalendosi

⁶ Terranova F., *Edilizia & potere politico. Narrazione storica e scenari per il futuro*, Alinea Editrice, Perugia 2011, p. 58.

⁷ “Su un totale di 17.000 architetti e ingegneri italiani attivi in quegli anni, circa un terzo è coinvolto, attraverso numerosi concorsi e la formazione di uno specifico albo di progettisti, nel piano Ina-Casa, tanto che si può dire che quest'ultimo ha prodotto un rilancio delle professioni legate all'edilizia”. Tratto da: Terranova F., *Edilizia & potere politico*, cit., p. 66.

⁸ Centro Studi PIM, *Il mal d'abitare*, cit., p. 7.

della collaborazione degli IACP⁹, istituiti con la funzione di organi esecutivi del programma a livello locale.

La Gescal si impegnò nella gestione di un Fondo, costituito tramite contributi da parte dello Stato, di lavoratori dipendenti e di imprese, destinato alla costruzione e alla assegnazione di alloggi per i lavoratori e le loro famiglie. Inoltre con la legge n. 60 si incoraggiarono, tramite finanziamenti, ricerche operative sul tema dell'edilizia residenziale e progetti edilizi sperimentali, che portarono alla redazione di una serie di norme tecniche di esecuzione delle costruzioni.

Se è vero che tramite tale Piano si intervenne a Milano nel tentativo di gestire la pressione abitativa scatenata dallo straordinario boom demografico degli anni Cinquanta – causato dalle ondate migratorie dal meridione – tuttavia va ammesso che gli interventi di edilizia pubblica continuarono ad essere realizzati senza un controllo di piano urbanistico delle città, dando origine ad interventi disorganici.¹⁰

Successivamente, la legge quadro n. 865 del 22 ottobre 1971 (preceduta da una “legge ponte” del 1967 che si propose come momento di transizione tra la legge del '42 e la successiva) affrontò il tema della casa rivedendo i Piani per l'edilizia economica e popolare. Si riorganizzarono in maniera più unitaria le procedure e le modalità di intervento, attribuendo agli IACP il ruolo di unico referente dello Stato a livello locale in grado di avviare l'esecuzione degli interventi di edilizia residenziale pubblica. Si istituì, inoltre, il Cer (Comitato per l'Edilizia Residenziale), come organo incaricato della erogazione dei fondi alle Regioni.

Al contempo la Gescal venne destituita e i patrimoni immobiliari di sua pertinenza furono trasferiti agli IACP o ad altri enti locali.

Tali normative portarono in evidenza da un lato la netta distinzione tra città consolidata e nuclei periferici di nuova formazione, dall'altro la separazione tra interventi di natura pubblica e opere sostenute da capitale privato.

Finalmente nel 1978, con la legge n. 457, a seguito delle problematiche di espansione edilizia delle periferie, si varò il “Piano decennale per l'edilizia residenziale”. I contenuti del piano si articolano in tre principali punti, afferenti:

- *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 abitazione e al recupero del patrimonio edilizio esistente;*
- *l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali.*¹¹

Tale legge, inoltre, demandò alle Regioni il compito di formulare programmi di intervento di edilizia pubblica, dopo aver individuato il rispettivo fabbisogno abitativo.

⁹ “Gli IACP [...] sono enti a carattere territoriale. [...] Nella TU sull'edilizia economico popolare (R.D. n. 2318 del 30 novembre 1919) si prevede la possibilità da parte dei comuni di fondare o dotarsi di IACP. [...] Gli IACP sono da considerare enti pubblici non economici. Fine esclusivo di detti enti è, infatti, “quello di provvedere all'assistenza delle classi povere e disagiate, sovvenendole del bene casa, posta a loro disposizione a prezzo tenue” (Occhiuzzi, p.783)”. Tratto da: Terranova F., *Edilizia & potere politico*, cit., p. 71.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ L. 5 agosto 1978, n. 457, “Norme per l'edilizia residenziale”, Titolo I, art. 1.

Per prima, nel 1984, con la legge n. 60, la regione Veneto diede attuazione alla legge dello Stato; di lì a poco gli istituti IACP vennero sostituiti da aziende regionali in grado di operare alla stregua di imprese private.

Ancora nel '78 entrò in vigore la legge definita "equo canone"¹² con la quale, per quanto riguarda la residenza, si aspirava all'ampliamento del mercato delle locazioni prevedendo agevolazioni economiche e obbligando ad affittare gli immobili ad un canone fisso in base a parametri prestabiliti (ad esempio in relazione al reddito degli affittuari o al valore di mercato dell'abitazione, in riferimento a stime ufficiali come a quelle del catasto). In realtà i vincoli introdotti indussero l'effetto contrario a quello sperato, ovvero una riduzione dell'offerta di alloggi per la locazione, che, di conseguenza, generò una nuova preferenza per l'acquisto.

1.4 Verso il decentramento

Solo nel 1992, con la legge n. 179, si procedette a un aggiornamento del provvedimento sopra citato sul tema della riqualificazione urbana, con una rinnovata attenzione al sociale.

È in questo periodo che le Regioni cominciarono a recepire le prime riforme in termini di decentramento. Il Veneto, nel 1995, e la Lombardia, nel 1996, furono le prime Regioni a dotarsi rispettivamente di Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale (Ater) e Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale (Aler). Laddove gli IACP erano enti morali-strumentali, tali istituti divennero vere e proprie aziende operanti con criteri di economicità, redditività ed efficienza, caratteristici di un'economia di mercato.

Progressivamente si considerarono in modo più approfondito gli aspetti economici che interessano il processo edilizio, da un lato con un'attenzione verso il rapporto costi-benefici del prodotto finito, dall'altro cercando di supportare l'intervento pubblico con finanziamenti privati.

Nel 1998 furono aboliti i fondi Gescal, che costituivano la fonte principale di finanziamento pubblico per le politiche abitative; il peso fiscale si trasferì dunque sulle amministrazioni locali, che, entro gli stretti vincoli di bilancio, ebbero il compito di trovare nuovi strumenti per la gestione del settore dell'edilizia pubblica.

Il Decreto Legislativo n. 112/1998 si occupò della redistribuzione delle competenze in materia tra Stato, regioni ed enti locali, avviando il processo di decentramento delle funzioni.

In particolare, alle Regioni e agli Enti locali vennero attribuiti i compiti amministrativi di:

- definizione delle linee di intervento;
- gestione delle risorse finanziarie;
- programmazione e attuazione delle operazioni;
- specifica delle politiche di intervento (programmi integrati, di recupero urbano, di riqualificazione urbana);
- determinazione dei criteri di assegnazione degli alloggi e calcolo dei canoni locativi;

¹² Longa E. (a cura di), *Il social housing. Analisi e prospettive*, cit., p. 19.

- attribuzione dei fondi per il finanziamento¹³.

Lo Stato invece restò incaricato dell'indirizzo delle linee guida più generali come:

- definizione dei principi e delle finalità di carattere generale;
- sostegno e garanzia per le fasce più disagiate;
- individuazione degli standard di qualità degli alloggi.

Con la legge n. 431 del 1998, l'equo canone è stato sostituito dal contratto "a canone concordato" con il corrispettivo stabilito in accordi territoriali stipulati tra le organizzazioni degli inquilini e quelle dei proprietari. Questa tipologia di contratto prevede una durata triennale, con possibile rinnovo per ulteriori due anni, e particolari agevolazioni fiscali.¹⁴ L'accordo comporta una riduzione del canone di circa il 30% rispetto ai prezzi di mercato; il Comune si incarica di anticipare il pagamento al proprietario, sollevandolo dal rischio di morosità, e di tenere così i rapporti con l'inquilino. Tuttavia, il provvedimento non si è dimostrato efficace non riuscendo ad ampliare l'offerta di alloggi a canone concordato o convenzionato; inoltre, i finanziamenti destinati a tale tipo di locazione, concessi ai soggetti produttori di alloggi, come cooperative e imprese, sono stati notevolmente ridotti.

La medesima legge ha istituito il Fondo Sociale per l'Affitto, che offre contributi integrativi per il pagamento del canone di locazione alle fasce di reddito più basse.¹⁵ Il Fondo è alimentato da risorse statali (definite di anno in anno dalla Legge Finanziaria) e da contributi regionali e comunali. Il possesso dei requisiti minimi consente l'accesso diretto al contributo; ciò implica che, a seguito dell'aumento di richieste, il contributo percepito da ogni singola famiglia si riduce.

Non vanno dimenticate infine le tappe del 1997¹⁶ e del 2001¹⁷, che hanno introdotto i "Contratti di quartiere" come programmi integrati con le politiche di gestione del territorio.¹⁸ Tali strumenti prevedono progetti di recupero urbano ed edilizio volti all'integrazione della riqualificazione urbanistica (servizi e infrastrutture) con le politiche di *welfare* (sicurezza, lavoro, formazione, ecc.).

¹³ Il Comitato per l'Edilizia Residenziale Pubblica, precedentemente istituito per l'allocazione delle risorse alle Regioni, viene soppresso e l'autorità regionale si incarica direttamente dell'attribuzione dei fondi necessari.

¹⁴ Il successivo D.M. 14/07/2004 prevede specifiche agevolazioni a favore dei proprietari che offrono la propria abitazione in affitto a canone concordato in uno dei Comuni ad "alta tensione abitativa", tra cui una riduzione del 30% dell'imposta di registro e la riduzione dell'Ici. Vedi: Nomisma, *La condizione abitativa in Italia. 2° Rapporto Nomisma 2010*, Agra, Roma 2010, p. 117.

¹⁵ *Ivi*, p. 115.

¹⁶ D.M. 22 ottobre 1997, "Approvazione del bando di gara relativo al finanziamento di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata da realizzare nell'ambito di programmi di recupero urbano denominati 'Contatti di quartiere'".

¹⁷ L. 21 dicembre 2001, n. 443, "Delega al Governo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e altri interventi per il rilancio delle attività produttive".

¹⁸ Nomisma, *La condizione abitativa in Italia*, cit., p. 117.

1.5 Tempi moderni

La questione abitativa attuale richiede un ripensamento in merito al significato della cosiddetta "casa sociale". È fondamentale interrogarsi su alcuni quesiti per restituire senso all'edilizia sociale: l'edilizia sociale è una parte dell'edilizia pubblica? Oppure: l'edilizia sociale è, ed è solo, edilizia pubblica? O possono esserci anche altre forme di casa sociale, generate da operazioni immobiliari innovative? Come è possibile concepire un'offerta abitativa nuova, che affronti con efficacia ed efficienza la domanda contemporanea?

I costi per la casa sono sempre più alti e difficili da sostenere per le nuove forme della famiglia. Il disagio tende a diffondersi non soltanto tra le fasce meno abbienti della popolazione, ma si espande anche tra i nuclei a reddito medio. In particolare nelle città maggiori la tensione abitativa è aggravata da nuovi fattori.

Da una parte il già difficile mercato del lavoro rischia di irrigidirsi a causa della difficoltà da parte dei lavoratori di trasferirsi in città dove l'offerta sarebbe più dinamica. Dall'altra si assiste all'incremento di contratti di locazione atipici e irregolari, che fanno leva sulla domanda insoddisfatta per l'abitazione temporanea (tipica di situazioni transitorie come quella degli studenti universitari fuori sede).

A questi aspetti si aggiunge una generalizzata crescita dei valori immobiliari, con una ulteriore ricaduta sui canoni degli affitti, e l'aumento dei tassi di interesse, che rende difficile per le famiglie sostenere i mutui contratti per l'acquisto di abitazioni.

Sulla scorta degli sviluppi degli anni Novanta, al momento attuale, il tentativo è quello di incoraggiare la collaborazione degli attori coinvolti nelle politiche urbane, al fine di favorire un'equilibrata integrazione tra pubblico e privato, che possa affrontare in modo coordinato la complessità di un processo edilizio nuovo dal punto di vista organizzativo e progettuale.

Gli ultimi aggiornamenti in materia legislativa si propongono di aprire la strada verso nuove strategie, volte ad affrontare non solo la problematica dell'edilizia residenziale pubblica, ma anche di forme dell'abitare accessibili e sostenibili per una più ampia porzione della popolazione.

2. L'attualità

2.1 Quadro normativo nazionale

Come visto in precedenza, le forme del disagio abitativo sono molto cambiate negli anni recenti. Ad oggi, la domanda forse più urgente è quella della cosiddetta “fascia grigia”.¹⁹

Gli interventi governativi volti ad affrontare in maniera organica la “questione casa” a cui oggi ci si riferisce sono principalmente la Legge Finanziaria del 2007 e la Legge n. 9 dell'8 febbraio del medesimo anno.²⁰ Con tali provvedimenti si riporta in discussione il tema della politica abitativa, per la quale è necessario ridisegnare nuove strategie mirate ad affrontare il problema delle categorie sociali svantaggiate nell'interesse collettivo.

Il fine è quello di potenziare lo stock sia in affitto a canone agevolato, sia in proprietà, per categorie sociali particolari, sia in edilizia residenziale pubblica. Tali priorità generali andranno poi affrontate nello specifico dalle rispettive autorità a livello regionale, a cui spetta il compito di valutare l'effettivo bisogno abitativo delle diverse aree territoriali.

Si introduce quindi il concetto di Edilizia Residenziale Sociale (Ers), alternativo a quello più tradizionale di Edilizia Residenziale Pubblica (Erp), che si distinguono per approcci di natura diversa.

Tabella 1: Erp ed Ers a confronto.

Edilizia Residenziale Pubblica	Edilizia Residenziale Sociale
Esproprio Quartieri isolati	Perequazione ²¹ urbanistica Interventi integrati all'interno di trasformazioni urbanistiche non specializzate
Alloggi in affitto a canone sociale Natura prevalentemente pubblica dell'investimento	Diverse forme di offerta Forme di finanziamento aperte ai privati

Dati rielaborati da: Nomisma, *La condizione abitativa in Italia. 2° Rapporto Nomisma 2010*, 2010, p. 150.

Questa nuova forma di edilizia residenziale, garantita da un nuovo rapporto pubblico-privato, può avvalersi di particolari agevolazioni, quali *“l'offerta di suoli o di diritti urbanistici pubblici, l'impegno del Comune come garante nei confronti degli affittuari, il*

¹⁹ Per approfondimenti vedi: Il Sole 24 Ore, *L'Edilizia Privata Sociale: il Vademecum di Cdpi Sgr*, “Edilizia e Territorio”, 19, 17-22 maggio 2010.

²⁰ Terranova F., *Edilizia & potere politico*, cit., p. 295.

²¹ “La filosofia della perequazione è quella che tecnicamente si chiama ‘indifferenza della proprietà dei suoli rispetto all'edificazione’. Secondo questo modello chi vuole costruire più di quanto preveda l'indice edilizio, deve acquistare altri terreni (le cosiddette aree di edificabilità teorica o di decollo degli indici perequati), cederli al Comune e trasferire i diritti edificatori sul proprio terreno iniziale (chiamato area effettivamente edificabile o di atterraggio della volumetria teorica).” Tratto da: Nomisma, *La condizione abitativa in Italia*, cit., p. 185.

carattere misto degli interventi con la possibilità di realizzare una quota di alloggi per la vendita ad integrazione dell'intervento di alloggi sociali in locazione”²².

In rapporto al livello di coinvolgimento del partner privato rispetto al contributo pubblico, il quadro dell'offerta disponibile accanto a quella di mercato si articola in tre categorie: edilizia sovvenzionata, edilizia agevolata, edilizia convenzionata.

Tabella 2: Articolazione dell'Erp.

	Edilizia sovvenzionata	Edilizia agevolata	Edilizia convenzionata
Finanziamento	Quota pubblica: massimo del 100%, minimo del 60%	Quota pubblica: massimo del 50%	Aiuto pubblico: - area in concessione 99 anni, - riduzione su oneri
Operatori	Aziende Casa Comuni	Aziende Casa Cooperative Imprese private Fondazioni	Imprese private
Modalità di selezione	Bandi regionali riservati ad operatori specifici (pubblici)	Bandi regionali (concorrenza sulla base della qualità del progetto e della disponibilità dell'area)	Accordi con i Comuni
Offerta	Alloggi in locazione permanente (salvo leggi specifiche che autorizzano la vendita) Assegnazioni gestite dai Comuni	Alloggi in locazione o in vendita Tetti di reddito degli utenti definiti da Regione o Comune	Alloggi in locazione o vendita
Regime canoni/prezzi	Canoni sociali definiti dalle Regioni	Canoni e prezzi concordati ²³ con il Comune	Canoni e prezzi convenzionati con il Comune

Fonte: Nomisma, *La condizione abitativa in Italia. 2° Rapporto Nomisma 2010*, 2010, p. 150.

Il decreto ministeriale del 22 aprile 2008, conformandosi alle direttive europee, detta la definizione di “alloggio sociale” come l'unità abitativa concessa in locazione permanente al fine di affrontare la problematica del disagio abitativo diffuso, verso l'obiettivo ultimo della salvaguardia della coesione sociale. Il provvedimento prevede infatti che il sistema dell'edilizia residenziale sociale sia integrato anche da un insieme di servizi in grado di soddisfare le esigenze primarie degli abitanti. Infine vengono affrontate in linea generale anche le tematiche di tipologia e dimensione, legate a quelle di sovraffollamento e sostenibilità:

²² Nomisma, *La condizione abitativa in Italia*, cit., p. 149.

²³ Per canoni e prezzi concordati (detti anche agevolati o calmierati) si intendono prezzi stabiliti tra una fascia di minimo e massimo, concordata zona per zona tra le Associazioni dei proprietari e degli inquilini.

L'alloggio sociale deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito e recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive indicate [...]. 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.²⁴

Successivamente il Decreto Legge n. 112/2008, all'articolo 11, propone un Piano nazionale di edilizia abitativa, il cosiddetto "Piano Casa", il quale è stato completato per le necessarie specifiche attuative con il D.p.c.m. 16 luglio 2009.

Il suddetto Piano, che si inserisce all'interno delle strategie della più ampia Finanziaria, prevede interventi sia di nuova costruzione, sia di recupero del patrimonio edilizio esistente, allo scopo di incrementare l'offerta di abitazioni destinate in particolare a categorie sociali svantaggiate quali:

- nuclei familiari a basso reddito anche monoparentali,
- giovani coppie,
- studenti fuori sede,
- anziani in condizioni svantaggiate,
- immigrati regolari,
- famiglie in sfratto,
- soggetti sottoposti a procedure di rilascio (per finita locazione degli immobili).

Il Decreto prevede un'attenzione particolare verso l'aspetto ambientale degli interventi per quanto riguarda la riduzione delle emissioni inquinanti e l'efficienza energetica, in accordo con le linee guida emanate dalla Commissione Europea.²⁵

Inoltre si prospetta l'auspicabile coinvolgimento di soggetti non solo pubblici ma anche privati nel reperimento dei finanziamenti necessari sia alla costruzione di nuovi alloggi che di interventi di recupero dell'esistente.

²⁴ D.M. 22 aprile 2008, art. 2 comma 7.

²⁵ Per approfondimenti vedi: Direttiva 2010/31/UE del 19 maggio 2010 sulla prestazione energetica dell'edilizia e la precedente Direttiva 2009/125/CE del 21 ottobre 2009 relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia.

2.2 Pianificazione di una nuova strategia

Al fine di sfruttare appieno le possibilità offerte dagli strumenti finanziari innovativi suggeriti dalla legge, per lo sviluppo dell'Edilizia Sociale, occorre una compartecipazione dinamica di azioni e attori, ognuno con le proprie competenze e responsabilità.

Questa strategia richiede manovre complesse e articolate, prevedendo di intervenire non solo nel settore fiscale, ma anche in quello legislativo e urbanistico. Il *social housing* comporta elevate criticità e molteplici fattori di rischio, per cui necessita di strumenti flessibili capaci di adattarsi ai vari casi specifici.

Nonostante il comparto pubblico non sia più in grado di finanziare completamente il settore residenziale pubblico, è importante che possa mantenere un ruolo primario di guida nello sviluppo del processo. Questo si rende possibile con un coinvolgimento attivo delle amministrazioni all'interno dei progetti.

Alla luce di queste considerazioni, lo strumento del partenariato pubblico-privato si rivela il più adeguato per la gestione della strategia. Di seguito si delineano le caratteristiche e le modalità delle procedure di *partnership*.

Tabella 3: Sintesi dell'evoluzione della normativa (1903-1998).

Norma	Titolo	Contenuto	Note
Legge 8/7/1903 n. 251 (Luzzati)			Istituti Autonomi per le case popolari (Iacp) Espropriazione di aree edificabili Mutui a tasso agevolato Esenzioni dalle imposte
Regio Decreto 27/2/1908 n. 89	Testo Unico di legge sulle case popolari ed economiche	Istituto per le case popolari ed economiche di Milano	
Regio Decreto 28/4/1938 n. 1165	Testo Unico sull'Edilizia Economica e Popolare	Istituti Autonomi per le Case Popolari	Affitto e vendita di case popolari ed economiche
Legge 17/8/1942 n. 1150	Legge urbanistica	Obbligo redazione dei Piani Regolatori Generali (Prg)	
Legge 28/2/1949 n. 43 (Fanfani)	Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori	Istituzione della gestione I.N.A.-Casa	Alloggi assegnati metà in proprietà e metà in locazione Espropriazione di aree edificabili per cause di pubblica utilità
Legge 2/7/1949 n. 408 (Tupini)	Disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie	Agevolazioni fiscali e tributarie per la costruzione di case di abitazione	Esenzione da tassazione Concessione di mutui agevolati
Legge 18/4/1962 n. 167	Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare	Piani per l'edilizia economica a popolare (Peep)	
Legge 14/02/1963 n. 60	Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori	Sostituzione con Gescal di Ina Casa Piano decennale di costruzione alloggi	Norme tecniche costruttive Finanziamenti per la realizzazione di attrezzature e servizi Finanziamenti per la ricerca
Legge 6/8/1967 n. 765	Legge Ponte urbanistica	Divieto di lottizzazione dei terreni prima dell'approvazione del Prg	Introduzione di standard urbanistici ed edilizi

Norma	Titolo	Contenuto	Note
Legge 22/10/1971 n. 865	Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica	Norme sull'espropriazione per pubblica utilità Autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata	Istituzione del Comitato per l'Edilizia Residenziale (CER)
Legge 27/7/1978 n. 392	Disciplina delle locazioni di immobili urbani [Equo canone]	Calcolo per la determinazione del canone di locazione	
Legge 5/8/1978 n. 457	Norme per l'edilizia residenziale	Piano decennale per l'edilizia residenziale. Organi e funzioni Norme generali per il recupero del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente	Attribuzione di competenze al Cer Mutui agevolati Piani di recupero Edilizia rurale
Legge 17/2/1992 n. 179	Norme per l'edilizia residenziale pubblica	Disposizioni per la programmazione e modifiche della legge precedente	Locazioni Recupero edilizio Cooperative a proprietà indivisa
Legge 15/3/1997 n. 59 (Bassanini)	Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa	Istituzione del federalismo amministrativo Ridefinizione delle competenze tra Stato, Regioni e autonomie locali	
D. Lgs. 31/3/1998 n. 112	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali	Attribuzione allo Stato della determinazione di principi e finalità Attribuzione alle Regioni e agli Enti locali delle funzioni di programmazione e amministrative	
Legge 9/12/1998 n. 431	Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo	Contratti di locazione Misure di sostegno al mercato delle locazioni	Istituzione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione Contratto a canone concordato

Tabella 4: Sintesi dei riferimenti legislativi per l'attualità (2007-2009).

Norma	Titolo	Contenuto	Note
Legge 8/2/2007 n. 9	Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali	Programmazione di edilizia residenziale pubblica	Sospensione degli sfatti (circa 22 mila) per 8 mesi Programmazione degli interventi dei Comuni per edilizia sovvenzionata e agevolata (artt. 3-4)
D.M. 22/4/2008	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	Definizione di "Alloggio Sociale"	Locazione a canone calmierato Vendita a prezzi convenzionati Mix sociale Sostenibilità
D.L. 25/6/2008 n. 112	Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria	Art. 11 Piano casa	Utilizzo di fondi immobiliari chiusi come strumento attuativo del Piano Individuazione delle categorie sociali svantaggiate che hanno accesso agli alloggi sociali [Convertito con modificazioni con la legge 6/8/2008 n. 133]
D.P.C.M. 16/7/2009	Piano nazionale di edilizia abitativa	Linee di intervento	Quadro del sistema integrato di fondi immobiliari nazionali Definizione del quadro operativo del Sistema Integrato di Fondi

3. Una strategia congiunta: il Partenariato Pubblico-Privato

In conseguenza alla crisi economica che sta affliggendo l'Europa, si sta diffondendo una forte necessità di sostenere i progetti di sviluppo urbano, tradizionalmente promossi per mezzo di risorse pubbliche, attraverso nuove forme di finanziamento. Si stanno quindi cercando di attrarre i finanziamenti privati anche nei progetti di interesse pubblico, tentando comunque di tutelare il ruolo di guida dei governi, nonostante la loro scarsa disponibilità di mezzi finanziari da investire in tale ambito.

Perciò molti Paesi, anche su suggerimento della Commissione Europea²⁶, stanno affrontando lo strumento del partenariato pubblico-privato (PPP) come una possibile opzione finanziaria strategica per gli investimenti su larga scala nel settore dell'*housing* accessibile e delle infrastrutture relative, al fine di contrastare la crisi.²⁷

3.1 Obiettivi e caratteristiche

Il partenariato rappresenta un accordo a lungo termine, ma dinamico, tra varie parti – ente pubblico, privati e settore no profit – nel contesto del quale ogni settore contribuisce con mezzi e/o risorse e condivide alcuni livelli di rischio²⁸, in funzione dei diversi obiettivi e responsabilità. Tale processo prevede l'integrazione delle rispettive competenze verso l'attuazione di un progetto.

L'amministrazione pubblica incarica l'operatore privato della realizzazione e gestione di opere di pubblica utilità e dei servizi correlati. L'operazione comprende le diverse fasi del processo: progettazione, finanziamento, costruzione, gestione, manutenzione.

A differenza del tradizionale ruolo del partner privato nello sviluppo di infrastrutture urbane, dove il suo compito è limitato a fornire un "lavoro specializzato" sotto contratti a breve termine per conto dell'autorità pubblica, nel caso del partenariato il consorzio privato si assume la gestione di intere fasi del ciclo di vita del progetto con il relativo rischio finanziario, tramite un accordo a lungo termine stipulato con la pubblica amministrazione che funge da ente di controllo.²⁹

A partire dagli anni '90 molti Paesi hanno sperimentato il Ppp in diverse forme, sia per progetti di *housing* accessibile che di altre infrastrutture urbane. L'esperienza di Stati come il Regno Unito o i Paesi Bassi testimonia le potenzialità di tale strumento finanziario nel contribuire ad abbassare i costi e a incrementare l'efficienza operativa di numerosi progetti di sviluppo urbano.

²⁶ Comunicazione CE 19 novembre 2009, n. 615, "Mobilitare gli investimenti pubblici e private per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato".

²⁷ Moskalyk A., *Public-Private Partnerships in Housing and Urban Development*, Un-Habitat, Nairobi 2011.

²⁸ Per rischio si intende "qualunque evento possa causare uno scostamento nei flussi di cassa effettivamente generati dall'iniziativa". Tratto da: <http://www.unipa.it/scienze/politiche/dispense/PRESENTAZIONE_GENERALE_PROJECT_FINANCING.pdf>.

²⁹ Da non confondere con i processi di privatizzazione, dove la responsabilità della consegna del servizio pubblico è interamente trasferita al *partner* privato, mentre al governo resta, al massimo, un marginale ruolo di supervisione.

Accanto a numerosi vantaggi, il partenariato presenta comunque alcuni punti deboli che possono compromettere il risultato. Per questo è importante che il processo sia ben strutturato e sia gestito in maniera flessibile dalle parti.

Il contratto stipulato dal privato con il soggetto pubblico è basato sull'efficienza del risultato in termini di qualità della prestazione, aspetto che promuove l'applicazione di metodi e approcci innovativi al fine di rispondere ai requisiti con il minor dispendio economico. Il privato organizza le diverse attività al fine di raggiungere l'efficienza richiesta e di ottimizzare il profitto sugli investimenti con l'obiettivo di massimizzare il guadagno economico. Questo attore, infatti, ha un interesse finanziario diretto nell'assicurare che il progetto e i relativi servizi siano consegnati nei tempi prestabiliti, rispettando il cronoprogramma o addirittura anticipando i termini, dal momento in cui eventuali costi aggiuntivi andrebbero a gravare negativamente sul suo bilancio.

La distribuzione del rischio tra pubblico e privato comporta una ripartizione delle responsabilità secondo le relative competenze. Il trasferimento di alcuni rischi e responsabilità al consorzio privato permette al settore pubblico di concentrarsi su altre rilevanti questioni, come la regolamentazione, il monitoraggio delle prestazioni e la pianificazione di servizi urbani.

La collaborazione pubblico-privato, grazie da un lato alle possibilità di risparmio insite in questo strumento e dall'altro all'alleggerimento del bilancio dell'ente pubblico, rende disponibili più ampi fondi da devolvere in altri progetti urbani.

La cooperazione tra i diversi attori permette la condivisione di una serie di risorse, tecnologie, idee e competenze, in grado di migliorare il servizio reso alla collettività.

D'altra parte, accanto a questi aspetti positivi, bisogna sottolineare che una cattiva gestione del processo può comportare una serie di problematiche inattese.

Nonostante sia prevista una generale riduzione dei costi, i processi di Ppp comportano spese aggiuntive rispetto ad una procedura di tipo tradizionale, che, se non correttamente gestiti, possono compromettere i benefici economici del modello.

Un potenziale aumento dei costi può derivare dall'approccio competitivo nella scelta da parte dell'Amministrazione del partner privato, poiché si spendono molte risorse nella definizione e nella valutazione dei vari progetti presentati. In secondo luogo, il contratto stesso prevede che i diversi attori coinvolgano esperti esterni per gestire tutte le possibili evenienze; questo comporta un dispendio di tempo e di risorse, soprattutto per l'ente di governo inesperto che necessita di contributi specializzati per la salvaguardia dell'interesse pubblico.

Va inoltre evidenziato che l'attore pubblico potrebbe perdere parte della sua funzione di controllo sulle decisioni di interesse pubblico, dal momento in cui il privato si assume una significativa porzione di rischio ed è quindi suo interesse esercitare un certo grado di discrezionalità. Perciò è importante che il contratto definisca chiaramente i diversi margini di competenza affinché i ruoli e le responsabilità non si sovrappongano.

Uno dei limiti dei contratti a lungo termine connotati alla procedura di partenariato è la loro rigidità nel momento in cui si verifichi la necessità di modifiche *in itinere*, come ad esempio varianti al progetto. In questo caso, un effettivo svantaggio per l'autorità pubblica può essere quello di doversi far carico dei rischi inaspettati, tra cui il fallimento o costi non previsti.

3.2 Metodi e principi guida

Alcuni principi chiave dovrebbero essere seguiti al fine di raggiungere il successo del progetto condotto con il Ppp. In primo luogo l'interesse pubblico deve essere l'obiettivo principale e la sua necessaria tutela dipende da misure opportune di responsabilità e trasparenza, che devono essere applicate lungo l'intero ciclo di vita del progetto.

A tal fine i progetti di partenariato devono essere pianificati nel dettaglio definendone precisamente scopi e obiettivi, previa verifica di fattibilità. Il partenariato applicato ai processi di sviluppo urbano deve riflettere i bisogni della popolazione interessata e integrare nel progetto le priorità dei principali attori coinvolti. Tale sistema deve inoltre garantire un risparmio sia in termini di costi che di tempo, con appropriate valutazioni in merito al rischio. Il processo deve essere competitivo ed equo e la sua efficacia deve essere verificata da una corretta *due diligence*³⁰. La buona riuscita del progetto è vincolata ad una gestione scrupolosa secondo i termini dell'accordo, seguendo i principi di programmazione e priorità determinati dalla *partnership*.

È importante un approccio olistico che consideri accuratamente tutti gli aspetti del progetto nelle diverse fasi procedurali, in modo da ridurre i costi ed evitare possibili problemi strutturali nel lungo periodo, e valuti nel complesso le eventuali ripercussioni dell'operazione rispetto a politiche e interventi limitrofi.

Il livello di coinvolgimento del privato deve essere sempre attentamente definito in relazione agli obiettivi di interesse pubblico. Va ricordato che ogni progetto è caratterizzato da specifiche peculiarità e quindi il modello del Ppp è idoneo solo in determinati casi. A tal fine è opportuno valutare la convenienza economica rispetto a metodi alternativi, applicando rigorosi strumenti di selezione che, per essere equi e obiettivi, è bene siano affidati a terzi.

Il tempo dedicato in fase iniziale a definire gli obiettivi e i valori chiave riguardo la proposta di progetto può fornire un certo grado di garanzie ai soggetti coinvolti, contribuendo a evitare successivi errori.

Lo studio delle esperienze pregresse messe in pratica da amministrazioni più esperte in questo specifico settore può fornire delle linee guida, che devono però essere adeguatamente riadattate per il contesto in cui ogni progetto viene sviluppato.

Uno strumento efficace per sviluppare le competenze dell'ente pubblico e, al contempo, sostenere lo sviluppo del partenariato pubblico-privato è quello di creare dei centri a livello locale o nazionale che promuovano e gestiscano le *partnership* nel settore urbano e dell'*housing*. Questi possono assistere sia i partner privati sia l'attore pubblico. Per i partner privati servono come agenzie informative a proposito delle possibilità di contratto, oppure come centri di coordinamento e di *decision-making*, garantendo maggior trasparenza e coerenza. A favore degli attori pubblici, possono

³⁰ "La *due diligence immobiliare* rappresenta la fase conoscitiva attraverso la quale possono essere acquisite le informazioni necessarie alla definizione di qualunque strategia relativa ad un bene immobiliare: investimento, corretta gestione, dismissione o cessione del patrimonio immobiliare". Tratto da: Ciaramella A., *Property management per le imprese. Localizzazione, trasformazione e gestione del patrimonio immobiliare aziendale: esigenze, criticità, soluzioni*, Franco Angeli, Milano 2010.

condividere esperienze e conoscenze e promuovere corsi di formazione ed educazione in merito a diversi aspetti del Ppp.

3.3 Gestione della *partnership*

L'organizzazione delle relazioni tra i vari attori coinvolti rappresenta uno dei fattori chiave nella gestione efficace di un progetto di *partnership*.³¹

In primo luogo l'autorità pubblica, dopo aver identificato gli scopi verso cui tende l'operazione, deve scegliere il partner privato che meglio risponda ai requisiti richiesti, non tanto dal punto di vista della convenienza economica, quanto dell'esperienza sul campo e della condivisione di obiettivi.

Di fondamentale importanza è anche l'abilità nel costruire e mantenere un profondo livello di fiducia tra tutti i partner e gli attori coinvolti: a tal fine ogni parte deve inserirsi in un canale di comunicazione costante che restituisca puntualmente e in modo attendibile informazioni riguardo allo sviluppo del progetto. L'esperienza mostra che una strategia di comunicazione ben strutturata, che comprenda anche politiche di consultazione pubblica, può positivamente influenzare i rapporti lavorativi tra tutti gli attori.

È altrettanto necessario che i ruoli e le responsabilità delle parti siano definiti e formalizzati in un accordo scritto, mettendo a punto un sistema di *check and balances*, al fine di creare un legame di interdipendenza e trasparenza.

Per quanto riguarda le procedure di *decision-making*, risoluzione dei problemi, gestione delle controversie e valutazione della performance, è importante che sia stabilito tra l'attore pubblico e quello privato un accordo già nelle primissime fasi di formazione del contratto di partenariato.

In realtà la delega da parte di un'amministrazione pubblica a un consorzio privato per la realizzazione di un servizio incrementa la responsabilità nelle mani dell'attore di governo. Di conseguenza, il Ppp richiede all'ente pubblico una capacità amministrativa forte ma flessibile, in grado di adattarsi e di rispondere rapidamente alle più diverse circostanze.

È opportuno che la pubblica amministrazione possa contare su una buona competenza interna a cui affidare la gestione del progetto oppure, in caso contrario, che sia pronta ad affidare ad esperti esterni questioni di tipo tecnico, legale o finanziario. Ciò richiede figure manageriali preparate non soltanto nella regia della complessa rete delle relazioni, ma anche in altre competenze - come nella negoziazione, nella gestione dei contratti, nella mediazione, nella verifica della performance, nel controllo di qualità e nell'analisi del rischio. Inoltre un meccanismo istituzionale dovrebbe già essere preparato al fine di coordinare le attività dell'amministrazione pubblica responsabile per autorizzazioni, licenze e permessi, o qualunque altro tipo di dichiarazione necessaria all'attuazione del progetto.

³¹ "La sfida per una politica di social housing consiste nel trovare la migliore combinazione possibile tra fondi pubblici e privati, dato che le soluzioni estreme non hanno portato risultati positivi". Tratto da: Scenari Immobiliari, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, 2006, p. 21.

La presenza di una forte *leadership*, purché la sua posizione sia imparziale rispetto agli interessi dei singoli attori, può assicurare una guida certa e una comunicazione chiara a tutti i partner coinvolti, poiché il contratto, come visto in precedenza, prevede responsabilità congiunte, problemi e soluzioni condivisi, risorse, rischi e guadagni equamente distribuiti tra le parti.

3.4 Il PPP nel settore urbano e dell'*housing*

Il primo passo per la realizzazione del processo è quello di stabilire delle linee guida che determinino quale agenzia o dipartimento governativo approverà l'attuazione del progetto. Tale ente deve dotarsi di un team di progetto che si faccia carico della responsabilità delle fasi di pianificazione, gara e negoziazione, oltre che di monitoraggio dei risultati. È necessario creare un ulteriore gruppo di supporto multidisciplinare di consulenti preparati negli specifici settori legale, finanziario ed economico, in grado di guidare il team di progetto attraverso i diversi processi e procedure del Ppp.

Il gruppo incaricato deve occuparsi della quantificazione e della comprensibilità degli obiettivi di progetto, della sua utilità pubblica e della analisi dei rischi, oltre che della redazione di un cronoprogramma di massima, che indichi l'inizio di ogni fase del progetto e definisca le tappe fondamentali.

Nella fase di gara si possono applicare due metodi: la negoziazione competitiva e la prequalificazione.

Il primo metodo, tipicamente, vede il partner pubblico più interessato al risparmio in termini di costi che alla innovazione; il settore pubblico dichiara quindi degli scopi rigidamente definiti e seleziona un gruppo di appaltatori adatto ad un processo di negoziazione dove l'attenzione è posta sull'offerta del miglior prezzo. Tale metodo è più veloce e meno dispendioso in paragone alla prequalificazione, ma può limitare la possibilità, da parte del settore pubblico, di valutare ulteriori soluzioni in termini di rapporto costi-benefici o di applicare approcci più adeguati.

Il secondo caso prevede due fasi successive, una di verifica delle competenze (*Request For Qualifications* – Rfq) e un'altra di verifica delle proposte (*Request For Proposals* – Rfp), per consentire all'agenzia pubblica di vagliare i requisiti di innovazione offerti dal settore privato con l'intento di affrontare al meglio gli obiettivi di progetto. Al fine di attrarre appaltatori internazionali e rendere la competizione più stimolante, l'Amministrazione diffonde e pubblica il documento Rfq, il quale esplicita specificamente le competenze e le conoscenze richieste dal progetto per limitare il numero di partecipanti alla selezione. Tra i candidati selezionati attraverso questa prima fase, solo i migliori sono invitati a partecipare alla fase Rfp, che individua i partner finali. In tal senso questo processo è inteso come "totalmente competitivo" e il suo fine ultimo è quello di selezionare il partner in grado di offrire il miglior valore aggiunto al progetto, in termini di tecniche innovative, efficienza operativa di consegna del servizio, e così via.

La scelta del metodo è basata su una serie di fattori ma si qualifica principalmente per il livello di competizione e di *input* richiesti per il progetto. Qualunque sia il metodo scelto, il pacchetto di gara deve includere i documenti regolari di appalto, le procedure

di pubblicizzazione e la conseguente valutazione delle offerte del settore privato con i metodi di assegnazione dei contratti.

Tale processo è inteso anche come uno strumento di comunicazione tra pubblico e privato per identificare le finalità da garantire.

Durante il processo di appalto vengono stabilite le clausole del contratto, che comunque possono essere riviste nella fase di negoziazione finale. Uno degli obiettivi principali del contratto Ppp è di avvalersi della competenza e dell'efficienza del partner privato senza compromettere la consegna del pacchetto servizi destinato al contribuente pubblico. Di conseguenza l'agenzia pubblica mira ad assicurare l'esito auspicato stabilendo appropriate misure di controllo, oltre a includere termini e condizioni di contratto molto specifici che stabiliscano doveri, ripartizione e gestione dei rischi, obiettivi della performance, regole per cambiare le condizioni di contratto, procedure per la risoluzione dei conflitti e verifica dei risultati. L'accordo deve anche includere informazioni certe sul livello dei servizi che devono essere forniti, specificando inoltre aspetti finanziari legati alle uscite e alle entrate di capitale.

Una delle prospettive più stimolanti per il partenariato è l'ambito dell'*housing* a basso costo. Tra i primi Paesi che hanno avviato delle sperimentazioni in questo settore si ricordano gli Stati Uniti³², l'Australia, il Regno Unito e l'Irlanda: l'approccio in questi casi ha valutato l'opportunità di avviare delle *joint venture* dove i settori pubblico e privato collaborassero in progetti di *social housing*, secondo le condizioni contrattuali predeterminate, unendo le attività della pianificazione e dello sviluppo, affidate al pubblico, con le risorse e le competenze nel progetto e nella costruzione, proprie del privato.

3.5 Le fasi del processo

Il processo di partenariato si caratterizza per una serie successiva di fasi di sviluppo:

1. *Individuazione del progetto*
 - Selezione del progetto
 - Valutazione dell'opzione di Ppp
2. *Preparazione dettagliata*
 - Organizzazione iniziale
 - Preparativi per la gara
3. *Gara*
 - Procedura di gara
 - Contratto di Ppp e "*financial close*"
4. *Attuazione del progetto*
 - Gestione del contratto
 - Valutazione *ex-post*.³³

³² Per approfondimenti vedi: Suchman D. R., *Public/Private Housing Partnerships*, Urban Land Institute, Washington 1990.

³³ Ufp, Epec, *Una guida ai PPP. Manuale di buone prassi*, EIB Graphic Team, 2011.

La prima fase che l'Amministrazione si trova ad affrontare è quella della selezione del progetto in grado di offrire il miglior rapporto costi-benefici³⁴. A differenza dei normali appalti pubblici, i cui studi di fattibilità sono concentrati sugli *input*, le procedure di Ppp valorizzano i requisiti di *output* e le caratteristiche qualitative del servizio richiesto.

L'Amministrazione delinea uno schema generale delle esigenze, definendo i propri obiettivi e interrogandosi sull'opportunità del ricorso alla procedura di Ppp. L'ente pubblico deve accertarsi che il progetto sia finanziariamente sostenibile e bancabile³⁵, deve definire gli eventuali strumenti di finanziamento e gli investitori disponibili, deve individuare le principali fonti di rischio e la loro gestione strategica.

In questa fase, inoltre, si definisce la stima dei ricavi destinati a ricoprire i costi dell'operazione: tali ricavi possono derivare da un versamento diretto da parte degli utenti finali che usufruiranno del servizio ("Ppp basati sui ricavi") oppure da parte dell'Amministrazione che si assume l'onere del pagamento di una quota stabilita per il periodo di durata del contratto ("Ppp basati sulla disponibilità"), o ancora dal contributo di entrambi.

Una volta approvato lo schema del partenariato per la realizzazione del progetto, si passa alla fase di preparazione dettagliata, in cui si identificano le caratteristiche costitutive dell'intervento.

In primis si provvede alla formazione di un team di progetto che fornisce le competenze necessarie per la gestione dell'intero processo: questo team è costituito da un "comitato di gestione del progetto", guidato, in Italia, dal Responsabile Unico del Procedimento, che si occupa del *project management*, e da uno "*steering committee*" che ha la responsabilità della realizzazione del progetto. Poiché si rendono necessarie diverse competenze, il team è costituito da consulenti esterni (specializzati nei settori giuridico, tecnico, finanziario, ambientale ed altri) che possono anche far parte di un unico consorzio. Una volta formato, il comitato di gestione si occupa innanzitutto della stesura di un calendario dettagliato che programmi le fasi di preparazione e di gara. In seconda battuta il comitato predisponde una bozza del contratto, cominciando a definire le responsabilità, i rischi e le modalità di pagamento, e a preparare la documentazione di gara.

Alla fine di questa fase possono essere prequalificati dei raggruppamenti di imprese interessate ad offrire la loro prestazione e si può poi procedere alla pubblicazione del bando, previa scelta della procedura di affidamento (procedura aperta, ristretta, negoziata o dialogo competitivo).

In ultimo è necessario istituire una "commissione di valutazione delle offerte" con il compito di controllo, preselezione e scelta del partner nell'ambito della fase successiva di gara.

Il terzo step comprende le fasi che si sviluppano tra la pubblicazione del bando e la definizione dell'accordo con i finanziatori, che precede la fase di realizzazione. Qui si

³⁴ "In Paesi quali il Regno Unito, dove i programmi di Ppp sono molto diffusi, un progetto di partenariato offre il miglior value for money se costa meno del miglior progetto alternativo realistico (spesso un'ipotesi di studio) realizzato e finanziato direttamente dal settore pubblico per la fornitura di servizi identici (o molto simili)". Tratto da: Utpf, Epec, *Una guida ai PPP*, cit., p. 11.

³⁵ "Un progetto di Ppp viene considerato bancabile se vi sono soggetti disposti a finanziarlo (in genere sotto forma di project finance)". Tratto da: Utpf, Epec, *Una guida ai PPP*, cit., p. 11.

procede alla preselezione delle imprese ritenute più valide ad affrontare il progetto, al fine di incentivare una concorrenza di qualità. Successivamente avviene la pubblicazione del bando, che deve indicare nel dettaglio la documentazione necessaria alla presentazione delle rispettive offerte; queste verranno poi valutate dalla commissione aggiudicatrice secondo i criteri evidenziati nella fase precedente, fino alla scelta del partner più adeguato.

Con quest'ultimo il team di progetto dell'Amministrazione intraprende le negoziazioni finali per la chiusura del contratto e conclude gli accordi di finanziamento.

Tra i requisiti minimi delle proposte presentate all'Amministrazione dagli offerenti, è richiesto un ragionevole piano di finanziamento, tale da garantire che i finanziatori accettino le condizioni contrattuali, soprattutto in merito alla ripartizione dei rischi. A volte però è l'Amministrazione stessa che si occupa della ricerca dei finanziatori, tramite un'apposita gara per ottenere le migliori condizioni possibili. Solitamente i progetti di partenariato sono finanziati tramite strumenti di *project finance*³⁶.

Il *financial close* conclude la fase di gara con la sottoscrizione degli accordi di finanziamento; solo quando tutte le condizioni stabilite negli accordi (ottenimento delle autorizzazioni, acquisto dei terreni, progettazione tecnica, ecc.) sono rispettate, i finanziatori versano i fondi pattuiti.

In ultimo, si procede alla fase attuativa del progetto, che termina alla scadenza del contratto. In quest'ambito l'Amministrazione cura l'intero ciclo di vita del progetto³⁷, verificando periodicamente i risultati ed eventualmente provvedendo alle opportune modifiche contrattuali.

In primo luogo si procede alla creazione di un "team di gestione del contratto", che si occupa di regolare ed eventualmente modificare gli accordi iniziali e si affianca al team di gestione del progetto. La direzione del team di gestione del contratto è solitamente affidata a un membro del comitato di gestione del progetto, affinché le strategie siano il più possibile univoche.

Quest'organo di gestione provvede al monitoraggio delle prestazioni rese dal partner privato, indicando tutti gli aspetti operativi del progetto in un manuale specifico coerente con il contratto e mantenendo una regolare comunicazione con tutti gli attori interessati.

Data la natura a lungo termine del contratto, possono verificarsi varianti che vengono coordinate dal team di gestione del contratto, il quale prende parte anche alla risoluzione delle controversie.³⁸

³⁶ Per *project finance*, o finanza di progetto, si intendono forma di finanziamento attraverso le quali le pubbliche amministrazioni ricorrono a capitali privati per la realizzazione di opere di utilità pubblica. Tramite questa procedura, le spese per la realizzazione di un'opera pubblica possono essere sostenute in tutto o in parte da privati. I vantaggi di questa collaborazione tra pubblico e privato sono reciproci: le amministrazioni possono realizzare interventi necessari, altrimenti irrealizzabili a causa della scarsità di fondi; l'investitore privato ottiene una concessione per lo sfruttamento economico dell'opera realizzata, previa stima della capacità del progetto di essere remunerativo. Per approfondimenti vedi: Nevitt P. K., *Project financing*, Laterza, Bari 1987.

³⁷ "È importante sottolineare che le responsabilità dell'Amministrazione relativamente alla gestione del progetto e alla gestione del contratto possono essere considerevolmente diverse durante la fase di costruzione e nella fase operativa del progetto". Tratto da: Utfp, Epec, *Una guida ai PPP*, cit., p. 51.

³⁸ L'intento è quello di evitare rinegoziazioni successive che possono avere un impatto negativo sui vantaggi generali offerti dalla procedura di Ppp.

La risoluzione del contratto deve essere dettagliatamente descritta nelle sue cause e modalità all'interno dell'accordo. I motivi possono essere, oltre alla naturale scadenza dei termini contrattuali, l'insolvenza, sia da parte del privato che dell'Amministrazione, la volontaria decisione dell'ente pubblico o cause di forza maggiore. In questi ultimi casi è previsto un rimborso da parte dell'Amministrazione al partner privato a seguito di risoluzione contrattuale.

In conclusione, il settore pubblico si incarica di definire un organo che si occupi della valutazione *ex-post* del progetto e che deve essere indipendente rispetto agli attori precedentemente coinvolti, sia che si tratti di strutture di *audit* interno, che di consulenti esterni. Il riesame della performance, rispetto al momento in cui viene effettuato, può valutare le diverse fasi della procedura: se svolto entro un anno dall'inizio della gestione si focalizzerà sugli esiti della gara, mentre valutazioni successive daranno un giudizio sulla fase operativa.

È interessante analizzare il rapporto costi-benefici, non solo dal punto di vista economico e tempistico, ma anche in termini di qualità del servizio e del contratto, valutandone il paragone con uno dei modelli contrattuali alternativi al Ppp.

3.6 Interpretazione estensiva

Al di là del processo complessivo generalmente considerato e applicato, il partenariato pubblico-privato può configurarsi come:

*[...] ogni forma di cooperazione tra pubblico e privato in cui le rispettive competenze e risorse si integrano per realizzare e gestire opere infrastrutturali in funzione delle diverse responsabilità e obiettivi.*³⁹

L'equilibrio della *partnership* dipende, di volta in volta, dal diverso livello di coinvolgimento di pubblico e privato, dettato dalle caratteristiche specifiche delle operazioni sul campo.

Grazie alla natura stessa della collaborazione, il partenariato si dimostra lo strumento che meglio risponde alle esigenze, dettate dai fattori contingenti, proprie della realizzazione di opere di pubblica utilità, e quindi applicabile con buoni risultati alle iniziative di *social housing*.

³⁹ Ferrante G., Marasco P. (a cura di), *Project finance. Elementi introduttivi*, Unità Tecnica Finanza di Progetto, Roma 2010, p. 5.

4. Una nuova fonte di finanziamento per l'*housing* sociale

Nell'ambito delle procedure di partenariato pubblico-privato, volte al reperimento dei finanziamenti necessari all'avvio e alla gestione di progetti di *social housing*, la legge n. 133/08⁴⁰ propone la costituzione di fondi immobiliari *ad hoc*.⁴¹

*Per lo sviluppo di programmi di investimento destinati alla realizzazione di iniziative produttive con elevato contenuto di innovazione, anche consentendo il coinvolgimento degli apporti dei soggetti pubblici e privati operanti nel territorio di riferimento, e alla valorizzazione delle risorse finanziarie destinate allo scopo, anche derivanti da cofinanziamenti europei ed internazionali, possono essere costituiti appositi fondi di investimento con la partecipazione di investitori pubblici e privati, articolati in un sistema integrato tra fondi di livello nazionale e rete di fondi locali.*⁴²

Questa modalità di finanziamento si presenta non più come sussidio o contributo a fondo perduto, ma in qualità di vero e proprio investimento. Si prevede quindi l'utilizzo di una serie di procedimenti e metodologie tipiche del mercato immobiliare privato all'interno dei processi di sviluppo di progetti di interesse pubblico. Tale procedura assume di conseguenza la definizione di Edilizia Privata Sociale (Eps), mutuando l'esperienza del *social housing* già sperimentata in ambito europeo.

A tal proposito, il sopracitato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri approva il "Piano nazionale di edilizia abitativa", definendo innanzitutto linee di intervento che consentano l'applicazione di strumenti finanziari innovativi volti al potenziamento dell'offerta abitativa in locazione. Si intendono quindi adottare strumenti finanziari alternativi tra i quali un sistema di fondi immobiliari, integrato a livello nazionale e locale, detto Sif (Sistema Integrato di Fondi)⁴³, che preveda la partecipazione congiunta di soggetti pubblici e privati al processo di promozione finanziaria delle opere.⁴⁴

Va sottolineato come tale rete di fondi debba impegnarsi nel contribuire specificamente al finanziamento di un fondo immobiliare locale⁴⁵ per la finalità dell'incremento di alloggi sociali (art. 11 comma 2, D.p.c.m. 16/7/2009) con l'obiettivo di stabilire un'*efficace strategia di risposta al fabbisogno abitativo locale attraverso la*

⁴⁰ Legge di attuazione del D.L. 25 giugno 2008, n. 112.

⁴¹ I fondi immobiliari sono particolari veicoli di investimento che consentono di generare liquidità senza che l'investitore della acquisire direttamente un immobile. Per approfondimenti vedi: <<http://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/fondiimmobiliari.htm>>.

⁴² L. 6 agosto 2008, n. 133, art. 4, comma 1.

⁴³ Al sistema integrato di fondi possono partecipare più fondi immobiliari chiusi le cui quote siano sottoscritte solo ed esclusivamente da investitori istituzionali di lungo termine (D.P.C.M. 16 luglio 2009, art. 11 comma 1) e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

⁴⁴ Il contributo a carico statale viene fissato ad una soglia variabile tra il 30% e il 50% del costo totale per acquisizione, recupero o realizzazione delle strutture, in caso di alloggi locati a canone sostenibile; diversamente, per l'edilizia a canone sociale, l'onere assegnato allo Stato può arrivare a ricoprire l'intero costo di costruzione (D.P.C.M. 16 luglio 2009, art. 5 comma 1-2).

⁴⁵ Brancaccio S., *Il Fondo Investimenti per l'Abitare nel Sistema Integrato di Fondi*, "Il Sistema Integrato di Fondi immobiliari per l'edilizia privata sociale", Pisa 16 marzo 2011.

*realizzazione di interventi sostenibili dal punto di vista economico, sociale, ambientale ed energetico*⁴⁶.

4.1 Il Fondo Investimenti per l'Abitare

Nell'ambito del Sif, nel febbraio 2009, Banca d'Italia ha istituito la società Cdp Investimenti Sgr S.p.a. con il coinvolgimento di diversi azionisti: Cassa Depositi e Prestiti (Cdp) per il 70%, Associazione Casse di Risparmio Italiane (Acri) per il 15% e Associazione Bancaria Italiana (Abi) per il 15%.

La società ha lo scopo di gestire e promuovere un fondo di fondi⁴⁷, chiamato Fondo Investimenti per l'Abitare (Fia), e di occuparsi a livello nazionale di incoraggiare, appoggiare e coordinare le iniziative locali di Edilizia Privata Sociale.

Il Fia è un fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso, riservato ad investitori qualificati. Obiettivo del fondo è l'investimento nel settore dell'Edilizia Privata Sociale, al fine di incrementare il numero di alloggi sociali specificamente destinati alla "fascia grigia" del bisogno, all'interno delle politiche regionali e statali.

Le quote del Fia sono sottoscritte da diverse categorie di investitori: Cdp (1 miliardo di euro), Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (140 milioni di euro), gruppi bancari e assicurativi e casse di previdenza privata⁴⁸ (0,77 miliardi). Nel marzo 2012 si sono concluse le sottoscrizioni con la raccolta di 2 miliardi e 28 milioni di euro, a fronte dell'ammontare obiettivo iniziale di 2 miliardi.

La durata prevista del Fondo è di 30 anni, con un'eventuale proroga di massimo 3 anni.

Il Fondo agisce su tutto il territorio nazionale, finanziando iniziative promosse localmente tramite la partecipazione in fondi immobiliari locali nel limite del 40% del capitale delle singole iniziative.

Il Fondo investe nel settore dell'edilizia privata sociale e ha la finalità istituzionale di incrementare sul territorio italiano l'offerta di alloggi sociali per la locazione a canone calmierato e la vendita a prezzi convenzionati, a supporto ed integrazione delle politiche di settore dello Stato e degli enti locali.

*Il FIA opera su tutto il territorio nazionale investendo in iniziative locali per realizzare case a costi accessibili, destinate alle famiglie non in grado di soddisfare sul mercato le proprie esigenze abitative, ma con redditi superiori a quelli che danno diritto alle assegnazioni dell'Edilizia Residenziale Pubblica.*⁴⁹

In questo quadro di obiettivi, il Fia è incaricato di investire in progetti di Edilizia Privata Sociale seguendo delle linee guida volte a premiare le iniziative più valide al fine di aiutare le famiglie che non hanno la possibilità di accedere al bene casa ai prezzi di mercato, ma al contempo non rientrano nelle categorie che beneficiano dell'accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica.

⁴⁶ Il Sole 24 Ore, *L'Edilizia Privata Sociale: il Vademecum di Cdpi Sgr, "Edilizia e Territorio"*, 19, 17-22 maggio 2010, p. 10.

⁴⁷ Brancaccio S., *Il Fondo Investimenti per l'Abitare nel Sistema Integrato di Fondi*, cit.

⁴⁸ Unicredit, Banca Intesa, Gruppo Generali, Enasarco, Allianz. Vedi: Brancaccio S., *Il Fondo Investimenti per l'Abitare nel Sistema Integrato di Fondi*, cit.

⁴⁹ <<http://www.cdpiisgr.it>>.

L'istruttoria di investimento prende avvio per azione dei soggetti interessati (privati, comuni o regioni) i quali inviano a Cdpi Sgr una "manifestazione di interesse" che descrive il progetto e l'opportunità di investimento. Tali documenti vengono valutati in due fasi successive: la prima verifica la validità del Regolamento del fondo locale e la struttura della Sgr, mentre la seconda approfondisce gli aspetti di *due diligence* immobiliare.

Per quanto riguarda quest'ultima fase, nei criteri di selezione degli investimenti particolare importanza rivestono:

- l'aspetto tipologico (è necessario che si realizzino la maggior percentuale di alloggi sociali rispetto al totale delle destinazioni d'uso previste);
- l'aspetto gestionale, sociale e ambientale;
- la questione della sostenibilità economico-finanziaria;
- il problema della coesione sociale;
- la verifica del coordinamento con le politiche territoriali.

Al fine di conseguire l'obiettivo della sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione immobiliare può essere presa in considerazione l'integrazione di diverse destinazioni d'uso, come alloggi in locazione a canone sostenibile, abitazioni destinate a vendita, servizi pubblici e privati, in modo da creare un opportuno mix funzionale e sociale da affiancare alla residenza.

Aspetto di notevole rilevanza è il sostegno di quelle strategie di investimento che, adottando processi decisionali partecipati, puntano al coinvolgimento delle comunità locali.

Inoltre, assume un ruolo importante anche l'aspetto qualitativo del progetto. Si valutano positivamente:

- maggiori livelli di fruibilità e flessibilità degli spazi;
- migliori prestazioni a livello energetico;
- miglior sostenibilità ambientale dalla scelta dei materiali alla messa in opera;
- buon livello di gestione degli alloggi dalla manutenzione alla vendita;
- minimizzazione del consumo di territorio selezionando in prevalenza progetti di riqualificazione, ristrutturazione e riuso.

Chiaramente, gli attori interessati all'interno del processo legato all'Edilizia Privata Sociale sono numerosi: regioni, comuni, fondazioni e banche, operatori privati e cooperative, istituti di credito. Tali soggetti locali sono poi supportati dal contributo statale che, come già detto, seppur attingendo dal fondo nazionale, non concede un prestito a fondo perduto, bensì si impegna esso stesso in un investimento remunerativo.

Per accedere agli investimenti promossi dal Sif sarà indispensabile che le iniziative presentate verifichino due condizioni necessarie:

- capacità di remunerare l'investimento garantendo la sostenibilità economica e finanziaria dell'opera;
- attivazione di fondi di investimento a livello locale.

Di conseguenza, le iniziative di investimento si devono basare da un lato su accordi precisi con gli Enti locali che favoriscano l'acquisizione degli immobili o delle aree di

interesse, dall'altro devono prevedere in maniera puntuale il processo di sviluppo immobiliare, garantendo certezze riguardo ai costi, ai tempi e alla qualità degli interventi, e, infine, devono presentare un piano efficace di *property* e *facility management*, allo scopo di minimizzare le morosità e di scongiurare con un'attenta manutenzione la perdita di valore immobiliare del bene.

4.2 L'attività dei fondi immobiliari locali

Un regolamento preciso ma sufficientemente flessibile rende il fondo comune di investimento immobiliare locale uno degli strumenti più adeguati per la gestione di iniziative di Edilizia Privata Sociale. In particolare, il fondo può includere clausole specifiche di selezione degli investitori in riferimento a criteri etici e a principi di finanza sostenibile, in modo da garantire il costante perseguimento dell'interesse sociale.

Per quanto riguarda l'aspetto gestionale, il fondo è sottoposto al controllo della Banca d'Italia e prevede la cooperazione di soggetti diversi:

- la Società di Gestione del Risparmio (Sgr) incaricata di promuovere e gestire il fondo;
- l'Assemblea dei partecipanti, organo decisionale a cui prendono parte gli investitori;
- la Banca depositaria che esercita funzione di controllo;
- i Comitati consultivi con il compito di verificare eventuali conflitti di interesse e di controllare il rispetto dei principi etici prestabiliti.

Il primo passo per la costituzione del fondo prevede l'individuazione della Sgr, che in prima istanza si incaricherà della redazione del regolamento e successivamente si occuperà della istituzione del fondo, delle fasi esecutive e realizzative dell'opera, per passare poi alla gestione degli alloggi fino al momento della loro dismissione.

Il regolamento è strumento fondamentale atto a disciplinare il fondo; oltre a definire le modalità di sottoscrizione delle quote e la durata del fondo stesso, esso può prevedere classi speciali di quote al fine di supportare l'intervento di quotisti con interessi particolari. La possibilità di ampliare le categorie di quote, infatti, mira alla ottimale coniugazione delle finalità sociali con gli interessi privati.

Dal punto di vista gestionale⁵⁰, i progetti di Edilizia Privata Sociale comprendono da una parte le prerogative della vera e propria gestione immobiliare, mentre dall'altra alcuni aspetti di "gestione sociale". Devono infatti essere caratterizzati sia da ottime attività di *property*, *building* e *facility management*, per quel che riguarda i servizi immobiliari più tradizionali, sia anche da efficienti servizi all'abitante che agevolino la collaborazione con gli inquilini degli alloggi sociali. Il fine è quello di garantire agli assegnatari il buon funzionamento della struttura tramite la gestione delle locazioni e della manutenzione ordinaria, nonché una certa tutela per la corretta fruizione degli alloggi, il contenimento

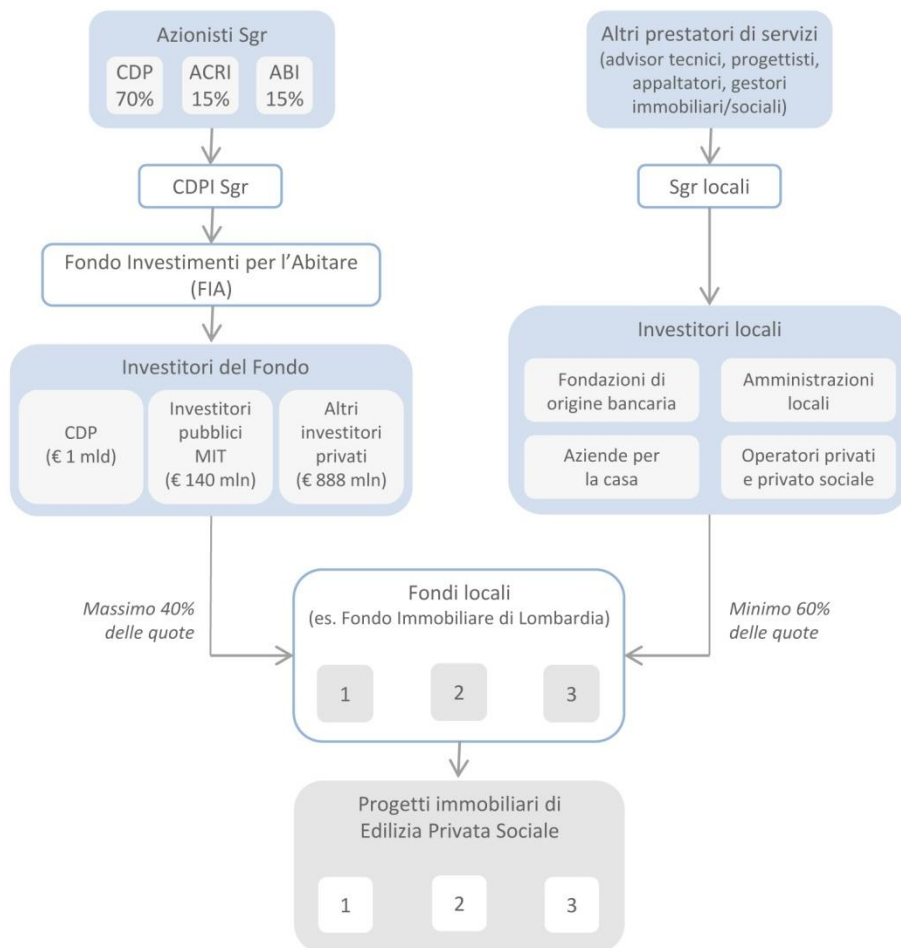
⁵⁰ "Con il termine "gestore" si intende genericamente il soggetto giuridico responsabile – nei confronti del fondo locale o della società immobiliare promotrice e, in ultima analisi, anche del fondo nazionale – dell'attuazione e del mantenimento di azioni volte a fronteggiare e risolvere i rischi [...]." Tratto da: Il Sole 24 Ore, *L'Edilizia Privata Sociale*, cit., p. 26.

dei costi di conduzione e di eventuali morosità, la conservazione in buono stato del patrimonio edilizio e la qualità dei rapporti con gli altri inquilini.

L'aspetto gestionale riguarda tutte le fasi di progetto, seppur con competenze di natura differente.

Primo esempio italiano di fondo immobiliare etico⁵¹ è il caso di "Fondo Immobiliare di Lombardia"⁵², progetto promosso nel 2006 con il nome di "Abitare Sociale 1" da Fondazione Housing Sociale per la regione Lombardia, che agisce mediante un processo gestionale integrato atto a coinvolgere la collaborazione di investitori istituzionali sia pubblici che privati del territorio lombardo. Si tratta, appunto, di un fondo di investimento etico, caratterizzato da rendimento calmierato e finalizzato al perseguimento di obiettivi sociali come la realizzazione di alloggi a canone sostenibile.

Figura 1: Modello operativo del Fia nell'ambito del Sif.



Schema rielaborato da: Il Sole 24 Ore, *L'Edilizia Privata Sociale: il Vademecum di Cdpi Sgr, "Edilizia e Territorio"*, 19, 17-22 maggio 2010.

⁵¹ I fondi dedicati ad iniziative per l'Edilizia Privata Sociale si definiscono fondi "etici" in quanto l'obiettivo del raggiungimento di guadagno con un ritorno sull'investimento si coniuga con il perseguimento di finalità nell'ambito sociale. Per approfondimenti vedi: Il Sole 24 Ore, *L'Edilizia Privata Sociale*, cit., p. 21.

⁵² <http://www.fhs.it/scheda-progetto.php?cat=1&id_progetto=11>.

5. Politiche regionali e locali

Il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa promuove, assieme al Sistema Integrato di Fondi immobiliari, l'attuazione di Programmi Coordinati di intervento⁵³ e Piani Straordinari di Edilizia Residenziale Pubblica. Tali strumenti vengono entrambi attivati a livello regionale, previa approvazione del Governo centrale.

Nello specifico, la finalità del Programma Coordinato è incrementare il patrimonio di edilizia residenziale, in relazione ai bisogni di determinate categorie svantaggiate.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti promuove la stipulazione di appositi accordi di programma [...] 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.⁵⁴

Le proposte avanzate da soggetti pubblici, aziende regionali per la casa (ex-IACP) e privati interessati vengono vagliate dalle Regioni attraverso procedure di evidenza pubblica. I criteri di valutazione comprendono: il soddisfacimento della domanda locale, il considerevole apporto di risorse finanziarie private, l'incidenza di alloggi sociali sul totale, la fattibilità e la rapidità dell'intervento, l'apporto di soluzioni efficienti dal punto di vista energetico e della sostenibilità ambientale.

Una volta accertata l'ammissibilità della proposta, si procede a sottoscrivere gli Accordi di Programma, che coinvolgono il Comune, la Regione e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Per quanto riguarda invece i Piani Straordinari di Edilizia Residenziale Pubblica, essi si attuano nei Comuni sui quali grava una forte pressione abitativa, al fine di provvedere urgentemente al soddisfacimento della domanda. Tali procedure, infatti, sono caratterizzate da immediata fattibilità.

Le Regioni inoltrano i propri Programmi Straordinari al Ministero, già documentati da informazioni specifiche come: gestione tecnico-amministrativa, tempi di realizzazione, affidamento lavori, stima economica, canoni di locazione. Il Ministero ne valuta l'effettiva opportunità, stilando una graduatoria al fine di attribuire i finanziamenti.

⁵³ I Programmi coordinati comprendono un insieme di interventi coordinati tra loro, che coinvolgono una pluralità di funzioni e di soggetti. Tra questi, alcuni esempi possono essere i Contratti di quartiere, come anche i cosiddetti "programmi innovativi in ambito urbano". Per approfondimenti vedi: Nomisma, *La condizione abitativa in Italia*, cit., p. 166.

⁵⁴ L. 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, comma 4.

5.1 I Piani Casa Regionali: il caso lombardo

Il 6 marzo 2009 è stato proposto dal Presidente del Consiglio un "Piano Casa" volto allo sviluppo di due strategie: promuovere le iniziative del singolo cittadino per interventi di ampliamento/ricostruzione del proprio alloggio e lo snellimento delle procedure burocratiche necessarie alla realizzazione di opere edilizie.⁵⁵ In base all'accordo stipulato il 31 marzo dello stesso anno, le Regioni si incaricano di varare proprie leggi in materia.

Per quanto riguarda il caso della Lombardia, le disposizioni per l'edilizia residenziale pubblica dipendono dalla Legge Regionale 16 luglio 2009, n. 13, intitolata "Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia". Tale provvedimento prevede disposizioni in materia di:

- Utilizzo del patrimonio edilizio esistente;
- Ampliamento e sostituzione degli edifici esistenti;
- Riqualificazione dei quartieri di edilizia residenziale pubblica.

Gli ultimi aggiornamenti in materia di edilizia residenziale sociale sono stati introdotti dalla Legge Regionale 13 marzo 2012, n. 4, "Norme per la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e altre disposizioni in materia urbanistico-edilizia". All'art. 6 si entra nel merito della possibilità di ampliamento volumetrico su edifici sociali (esistenti al 31 marzo 2005). Nello specifico si autorizzano:

- Incrementi di massimo il 40% della volumetria per edifici di proprietà pubblica;
- Incrementi di massimo il 20% della volumetria per edifici di altra proprietà (ad esclusione dei Comuni a fabbisogno acuto, critico o elevato, per i quali è consentito ancora un incremento del 40%);
- Interventi di sostituzione del patrimonio edilizio (nei precedenti limiti volumetrici);
- Interventi di variazione della destinazione d'uso.

Le volumetrie aggiunte devono essere necessariamente destinate per almeno dodici anni ad alloggi sociali, alla locazione temporanea a fini sociali, all'edilizia universitaria convenzionata o a servizi complementari alla residenza (come previsto dal Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008).

Inoltre, compatibilmente con le risorse disponibili, anche grazie a finanziamenti regionali, nazionali ed europei, si auspica la qualificazione energetica del patrimonio abitativo pubblico. I nuovi interventi devono assicurare l'opportuna copertura del fabbisogno energetico per acqua calda sanitaria, riscaldamento e raffrescamento, con l'utilizzo di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Sempre all'art. 6, al comma 8, si prevedono contributi di costruzione per la realizzazione di immobili di edilizia residenziale pubblica limitatamente a una riduzione del 50% degli oneri di urbanizzazione, con possibilità a livello comunale di sconti ulteriori.

⁵⁵ Nomisma, *La condizione abitativa in Italia*, cit., p. 167.

Infine, per incentivare la riconversione di aree dismesse, le Aler possono acquisire aree di proprietà privata al fine di destinarle a edilizia convenzionata. Il prezzo di cessione può essere corrisposto ai privati anche tramite cessione di aree o edifici di proprietà delle Aler stesse.

Ulteriori strumenti di cui dispone la Regione per pianificare l'attività di edilizia residenziale a fini sociali sono i Programmi Regionali per l'Edilizia Residenziale Pubblica (Prerp)⁵⁶. Tali documenti si prefiggono di definire l'indirizzo e le linee d'azione per la politica regionale, in un arco di tempo triennale.

Il primo Prerp, riferito al periodo 2002-2004, è stato uno strumento di transizione funzionale al trasferimento delle competenze dal livello regionale a quello locale. Il piano ha delineato i seguenti obiettivi:

- incremento della produzione di alloggi sociali;
- creazione di un mercato dell'affitto temporaneo a canone moderato, in particolare per le esigenze di lavoratori e studenti;
- sostegno a famiglie con difficoltà economiche in locazione sul mercato privato.

Queste finalità vengono incrementate con il Prerp successivo, 2007-2009, tramite il quale le strategie locali prevedono interventi non solo nell'ambito dell'Edilizia Residenziale Pubblica, ma anche provvedimenti volti a incentivare esplicitamente il settore dell'Edilizia Residenziale Sociale nell'ottica del raggiungimento dell'opportuno *social mix*. Qui si inseriscono piani per la promozione di iniziative innovative quali:

- alloggi per l'inclusione sociale (piccole comunità residenziali destinate alla sistemazione temporanea protetta di particolari gruppi target);
- co-housing (residenze dotate di servizi di tipo comunitario che incentivano la collaborazione di vicinato);
- alloggi in autocostruzione (abitazioni costruite per mezzo della manodopera dei locatari stessi, attività che può consentire l'abbattimento dei costi fino al 50%);
- alberghi low-cost (locazione a basso costo per esigenze di breve termine).⁵⁷

Per il conseguimento di tali scopi, questo modello di programmazione prevede una strategia improntata sul partenariato pubblico-privato, accanto a una serie di misure attuative in materia economico-finanziaria. Tra queste ultime rientrano:

- il Fondo Sostegno Affitti (costituito da risorse statali, regionali e comunali);
- la locazione temporanea (posti alloggio a canone concordato, realizzati col finanziamento della Regione);⁵⁸
- il mutuo prima casa (aiuti a fondo perduto erogati dalla Regione per l'acquisto della prima casa).

⁵⁶ Longa E. (a cura di), *Il social housing. Analisi e prospettive*, cit., p. 22.

⁵⁷ Nomisma, *La condizione abitativa in Italia*, cit., p. 182.

⁵⁸ "A Milano, nell'ambito della prima iniziativa 'Locazione Temporanea' nata nel 2002 dall'Accordo tra Regione Lombardia, Comune di Milano e Aler, sono stati ristrutturati da Aler Milano, 482 alloggi (tra mono e bilocali) che sono stati assegnati a un 'canone concordato' per periodi che variano da tre mesi a tre anni. Il Piano di Locazione Temporanea ha potuto essere realizzato grazie a oltre 9 milioni di euro messi a disposizione da Regione Lombardia e dal Comune di Milano per politiche in grado di favorire la mobilità territoriale". Tratto da: Irer, *La famiglia, un bene su cui investire*, "Lombardia 2010", Milano 2010, p. 21.

5.2 Il Patto per la Casa 2012: un nuovo impegno per la Lombardia

Il 2 febbraio 2012, Regione Lombardia ha pubblicato il "Patto per la Casa"⁵⁹, che costituisce un documento di indirizzo per la definizione delle nuove politiche abitative lombarde, entro le cui linee guida si andrà a sviluppare il futuro Prerp. Tale piano prevede dieci macro-aree di intervento all'interno delle quali si definiscono nelle specifiche gli impegni dell'Amministrazione e l'ammontare degli stanziamenti relativi. Il Patto sarà sottoposto durante l'anno corrente a controlli e monitoraggio periodici per garantirne l'attualità e l'efficacia.

1. *Welfare* abitativo.

Tale ambito prevede innanzitutto misure di aiuto economico per il pagamento delle rate di affitto ai nuclei familiari in condizione più disagiata. Il contributo verrà erogato direttamente al proprietario dell'alloggio, come garanzia contro la morosità.

In secondo luogo, si incentiva l'acquisto della prima casa per le giovani coppie attraverso delle forme di sostegno stabilite in accordo con Abi e con Finlombardia, al fine di abbattere del 2% i tassi di interesse dei mutui per i primi 5 anni, con procedure di accesso semplificate.

Inoltre si definisce un programma di accompagnamento alla proprietà della casa per mezzo dello strumento della locazione con patto di futura vendita e la valorizzazione del ruolo delle Agenzie comunali per la casa come intermediario per la locazione degli alloggi a canone concordato.

2. Offerta abitativa in affitto.

Prevedendo la confluenza di fondi statali e regionali, si prospetta entro il 2015 la realizzazione di 6.000 nuovi alloggi, di cui quasi 5.000 a canone sociale, nonché la riqualificazione di altri 3.000 alloggi nell'ambito dei Contratti di Quartiere.

L'obiettivo è quello di incrementare anche l'offerta abitativa destinata a studenti e lavoratori con esigenze di locazione temporanea.

L'Aler si impegna, inoltre, alla riqualificazione e conseguente riattivazione di 4.000 alloggi entro il 2013, oltre a 300 posti letto rivolti alla domanda temporanea.

È previsto, infine, lo sviluppo di accordi per l'agevolazione fiscale in merito alla nuova imposta Imu, volti a favorire i proprietari di immobili destinati a locazione.

3. Grandi progetti di riqualificazione urbana.

È programmato il potenziamento di interventi di riqualificazione urbana, sia a livello regionale che comunale. Si considerano interventi in aree particolarmente critiche al fine di favorire la coesione sociale e assicurare la partecipazione attiva di abitanti e associazioni (sul modello dei Contratti di Quartiere).

4. Risparmio energetico e risanamento ambientale del patrimonio abitativo.

La regione Lombardia intende adeguarsi alle direttive UE in materia di efficienza energetica, nell'ambito delle quali si prevede anche lo stanziamento di fondi europei specifici di finanziamento. Da una parte si promuove la riqualificazione del

⁵⁹ Regione Lombardia, *Patto per la Casa. La via lombarda per lo sviluppo di nuove politiche per l'abitare*, Milano 2 febbraio 2012.

patrimonio residenziale pubblico volta al contenimento delle emissioni e dei consumi; dall'altra si incentiva, attraverso l'istituzione di un Fondo regionale di rotazione, la qualità edilizia e la riduzione dei costi energetici.

5. Rilancio del ruolo delle Aler e accreditamento per l'*housing* sociale.

Si promuove, da un lato, la valorizzazione del ruolo delle Aler, con particolare attenzione al loro regime fiscale in qualità di attori con responsabilità sociale, dall'altro, l'accreditamento di nuovi attori sia operanti nel settore realizzativo e progettuale che in quello della gestione (cooperative, soggetti del settore no profit e del volontariato).

6. Fondi immobiliari.

Il Fondo Immobiliare Lombardo (con un obiettivo di 400 milioni di euro) ha già raccolto oltre 240 milioni di euro da destinare alla realizzazione di 746 nuovi alloggi, a cui si affianca il progetto di altri 500 alloggi più 500 posti letto temporanei (per studenti e lavoratori) entro il 2013.⁶⁰

Lo stesso Fondo andrà a sostenere interventi per la riattivazione, a fini sociali, del patrimonio invenduto o sottoutilizzato.

7. Informazione ai cittadini.

In un'ottica di comunicazione integrata, si intende potenziare l'impegno volto a implementare le opportunità e i mezzi di informazione dei cittadini in merito alla locazione e alla compravendita immobiliare. Si pensa di intervenire, per esempio, consolidando il ruolo degli Sportelli Casa e sviluppando la collaborazione tra Agenzie comunali per la Casa, Aler, università e altri soggetti.

8. Leve urbanistiche per l'abitare sociale.

L'obiettivo è quello di introdurre strumenti di facilitazione e incentivazione delle operazioni finalizzate a incrementare la fornitura di alloggi sociali. Gli interventi dovranno prevedere anche un adeguato mix sociale, garantendo una quota di edilizia residenziale pubblica.

9. Le migliori esperienze.

La Regione di impegna a individuare le migliori esperienze di *housing* sociale, valutandone la qualità costruttiva, architettonico-urbanistica e sociale, e di diffonderne la conoscenza attraverso adeguati strumenti di comunicazione.

10. Sicurezza e socialità.

Al fine di assicurare un buon livello di sicurezza e socialità, obiettivo primario delle politiche abitative, si prospetta una partecipazione attiva degli abitanti, sulla scorta dell'esperienza di Fondazione Housing Sociale. Si favoriscono inoltre iniziative per l'adeguato utilizzo del patrimonio abitativo, con particolare attenzione al risparmio energetico e alla fruizione degli spazi comuni.

⁶⁰ Intervento di Domenico Zambetti, Assessore regionale alla Casa, conferenza "Residenze sociali: programmi e fattibilità", In|Arch, sede di Assimpredil Ance, Milano 10 maggio 2012.

5.3 Il ruolo del Comune

Le competenze del Comune consistono in una serie di strumenti volti ad agevolare le iniziative di compartecipazione pubblico-privato, sostenendo la capitalizzazione del progetto e riducendo il rischio amministrativo connesso.⁶¹

In ambito urbanistico, tali mezzi si traducono in primo luogo in procedure perequative e compensative, alternative al tradizionale esproprio. Lo stesso Piano Casa suggerisce alcune modalità di agevolazione degli interventi di edilizia sociale, tra cui:

*[...] trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo destinato alla locazione a canone agevolato, con la possibilità di prevedere come corrispettivo della cessione dei diritti edificatori in tutto o in parte la realizzazione di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore di categorie sociali svantaggiate.*⁶²

Nel caso della perequazione, il privato che intende incrementare la volumetria di un'area in proprio possesso acquista un nuovo terreno da cedere al Comune in cambio di un indice di edificabilità maggiore. Nel secondo caso, invece, il Comune, in sede di pianificazione, individua aree private che decide di acquisire tramite la cessione di aree in permuta o il trasferimento dei diritti edificatori corrispondenti su altri terreni.

Le aree così ottenute vengono poi destinate dall'Amministrazione per la realizzazione di opere pubbliche, nello specifico di Edilizia Residenziale Sociale.

Il Comune può, inoltre, premiare l'iniziativa del privato volta alla realizzazione di progetti di riqualificazione urbana attraverso il meccanismo di incentivazione, che prevede come compenso il riconoscimento di crediti edificatori supplementari.

Altri strumenti indirizzati a favorire lo sviluppo delle *partnership* possono contemplare la possibilità da parte dei privati di acquisizione gratuita dei suoli, subordinata al loro utilizzo.

Il riconoscimento dell'alloggio sociale come "*servizio di interesse economico generale*"⁶³, consente anche l'utilizzo delle cosiddette "aree a standard"⁶⁴. Queste vengono vendute dal Comune a un prezzo molto basso rispetto ai livelli medi di mercato, consentendo una riduzione dei costi iniziali di acquisto dei terreni a circa un decimo.⁶⁵

Ai Comuni è demandata, infine, la promozione dei cosiddetti Piani Integrati di Intervento (Pii), nati per apportare varianti ai Piani Regolatori Generali (Prg) e per migliorare la qualità delle trasformazioni del territorio. I Pii per la Lombardia sono stati istituiti dalla L.R. 12 aprile 1999:

⁶¹ Nomisma, *La condizione abitativa in Italia*, cit., p. 184.

⁶² D.L. 25 giugno 2008, n. 112, art. 11, comma 5, lett. a).

⁶³ L. 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, comma 7.

⁶⁴ Con "aree a standard" si definisce la quantità minima di aree pubbliche previste dagli strumenti urbanistici da riservare per la realizzazione di dotazioni territoriali come aree verdi, parcheggi, scuole e altri servizi per la collettività.

⁶⁵ Longa E. (a cura di), *Il social housing. Analisi e prospettive*, cit., p. 120.

1. *I comuni promuovono la formazione di programmi integrati di intervento al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale del proprio territorio.*
2. *Il programma integrato di intervento è caratterizzato dalla presenza di almeno due dei seguenti elementi:*
 - 5.6 *previsione di una pluralità di destinazioni e di funzioni, comprese quelle inerenti alle infrastrutture pubbliche e d'interesse pubblico, alla riqualificazione ambientale, naturalistica e paesistica;*
 - 5.7 *compresenza di tipologie e modalità d'intervento integrate, anche con riferimento alla realizzazione ed al potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;*
 - 5.8 *rilevanza territoriale tale da incidere sulla riorganizzazione dell'ambito urbano.*
3. *Il programma integrato di intervento può prevedere il concorso di più soggetti operatori e risorse finanziarie pubblici e privati.*⁶⁶

⁶⁶ L.R. 12 aprile 1999, n. 9, art. 2.

6. L'influenza dell'Unione Europea

Le politiche per la casa non rientrano tra le competenze dell'Unione Europea, il che è logico dal momento in cui gli scopi per i quali l'Unione è nata si sono basati inizialmente sul mantenimento della pace e sullo sviluppo dell'economia comunitaria. In seguito, tuttavia, il contesto socio-economico è lentamente mutato e i regolamenti europei hanno iniziato a condizionare, direttamente o indirettamente, il settore del *social housing*.⁶⁷

Una delle strategie per promuovere gli scambi reciproci di beni, servizi, denaro e persone è stata quella di agevolare la mobilità tra gli Stati membri. Ciò ha determinato il bisogno di assicurare ai lavoratori disponibili al trasferimento una sistemazione opportuna per sé stessi e per le loro famiglie. All'art. 9 del Regolamento del 15 ottobre 1968, n. 1612, del Consiglio delle Comunità Europee (Cee), si afferma:

1. *Il lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro gode di tutti i diritti e vantaggi accordati ai lavoratori nazionali per quanto riguarda l'alloggio, ivi compreso l'accesso alla proprietà dell'alloggio di cui necessita.*
2. *Detto lavoratore può iscriversi, nella regione in cui è occupato, allo stesso titolo dei nazionali, negli elenchi dei richiedenti alloggio nelle località ove tali elenchi esistono, e gode dei vantaggi e precedenza che ne derivano.*

Nonostante l'Unione Europea riconosca in termini generali il diritto alla casa, a tutt'oggi non esiste una definizione comunitaria ufficiale di *social housing*. Il tentativo più recente di inquadrare il concetto in modo unitario e non equivoco si trova nel "Secondo Rapporto Biennale sui Servizi Sociali di Interesse Generale" del 2010, dove è definito come la fornitura di alloggi ad un prezzo inferiore a quello di mercato, indirizzata a gruppi di persone svantaggiate o a gruppi socialmente meno privilegiati, come anche a certe categorie di lavoratori. L'individuazione del gruppo, così come le esatte modalità di applicazione del sistema, sono compiti demandati alle autorità pubbliche dei singoli Stati. Gli operatori di *social housing* possono inoltre provvedere anche ad altri servizi relativi, indirizzati al gruppo di riferimento, connessi con le strutture residenziali.

*The provision of housing at below market price to a target group of disadvantaged people or socially less advantaged groups as well as to certain categories of key workers. The target group as well as the exact modalities of application of the system are defined by the public authorities. Social housing providers can also provide other related services to the target group.*⁶⁸

Attualmente il bisogno di una definizione comune è diventato più pressante, in particolare a seguito di dibattiti in merito a varie questioni di natura prevalentemente

⁶⁷ Whitehead C., Scanlon K., *Social Housing in Europe II*, London School of Economics and Political Science, Londra 2008, p. 261.

⁶⁸ Commissione Europea, *Second Biennial Report on Social Services of General Interest*, European Union, Bruxelles 2011, p. 48.

economica. Infatti, alcune direttive UE condizionano collateralmente anche il settore della casa.

La Commissione Europea, ad esempio, occupandosi di regolare l'imposizione dell'Iva a livello comunitario, autorizza tassi ridotti anche nel settore dell'*housing*, se questo si inserisce all'interno delle politiche sociali. Il fatto che ogni Paese si occupi autonomamente di tali politiche, implica una difficoltà nell'armonizzare le diverse strategie nazionali.

Anche nell'ambito degli aiuti di Stato si è sollevata la necessità di una definizione particolare di *social housing*; resta però l'incertezza su quale autorità debba definire e controllare tali concetti.

All' art. 87 del Trattato che istituisce la Comunità Europea⁶⁹ si proibisce l'erogazione di aiuti di Stato che possano falsare o alterare il principio di libera concorrenza, a meno che tale contributo non sia devoluto a favore di un'attività di servizio pubblico promossa da enti no profit. Gli Stati hanno quindi obbligo di notifica all'UE di tutti gli aiuti non riconosciuti come servizio sociale di interesse generale.

Va notato che, tra gli operatori di *social housing*, figurano spesso anche enti a profitto, coinvolti nel mercato competitivo, il che implicherebbe l'obbligo di notifica, di cui sopra, da parte degli Stati. A seguito di forti proteste da parte degli operatori del settore, la Commissione ha approvato l'esenzione dalla notifica degli aiuti nel caso di *housing* sociale volto a sviluppare attività comprese tra i servizi di interesse economico generale.⁷⁰

Nel 2006 è stata poi pubblicata un'ulteriore comunicazione⁷¹ che riconosce il *social housing* come servizio sociale di interesse generale; con il Trattato di Lisbona del 2007, infine, si consente ampio potere discrezionale alle autorità nazionali, regionali e locali di definire, "fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti"⁷².

Lo Stato italiano si è dotato nel 2008 di una specifica normativa in materia:

[...] l'alloggio sociale, in quanto servizio economico generale, e' identificato, ai fini dell'esenzione dall'obbligo della notifica degli aiuti di Stato, di cui agli articoli 87 e 88 del Trattato che istituisce la Comunità Europea, come parte essenziale e integrante della più

⁶⁹ Dichiarazione CE 24 dicembre 2002, n. 325/33, *Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità Europea*.

⁷⁰ "L'espressione 'servizi di interesse economico generale' [...] non è definita nel trattato o nella normativa derivata. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione. Tuttavia, il termine si estende anche a qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico". Tratto da: Comunicazione CE 21 maggio 2003, n. 270, *Libro verde sui servizi di interesse generale*, art. 17.

⁷¹ Comunicazione CE 26 aprile 2006, n. 177, *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali di interesse generale nell'Unione Europea*.

⁷² Dichiarazione CE 17 dicembre 2007, n. 306/158, *Protocollo sui servizi di interesse generale*.

*complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie.*⁷³

Per concludere, nonostante vi siano ancora molteplici questioni irrisolte nel merito della normativa riguardante l'*housing* sociale, l'accesso a una abitazione degna è riconosciuto come diritto fondamentale fin dai primi atti costitutivi dell'Unione Europea:

Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto

*all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.*⁷⁴

6.1 La possibilità di utilizzo dei Fondi strutturali

L'Unione Europea, a partire dal 2000, crea e gestisce i cosiddetti "Fondi strutturali", che si configurano come strumenti di finanziamento per vari progetti di sviluppo a livello nazionale.

I Fondi strutturali sono composti per mezzo dell'apporto di:

- Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr)⁷⁵;
- Fondo Sociale Europeo (Fse)⁷⁶;
- Fondo di Coesione⁷⁷.

Gli scopi per cui tali finanziamenti possono essere utilizzati sono molteplici:

- riduzione delle disparità tra le regioni degli Stati membri in termini di ricchezza e benessere (obiettivo finanziato da Fesr, Fse e Fondo di Coesione);
- aumento della competitività e dell'occupazione (finanziato da Fesr e Fse);
- sostegno alla cooperazione transfrontaliera (finanziato esclusivamente da Fesr).

I fondi vengono devoluti in base allo stato di bisogno delle diverse regioni; si presentano quindi aree "di convergenza", che necessitano del maggior apporto di contributi, aree di *phasing-in* e di *phasing-out*, che si stanno progressivamente sviluppando in maniera autonoma e abbisognano di un parziale supporto, e, infine, aree già sviluppate, che rientrano quindi nel secondo obiettivo della "competitività e occupazione".

⁷³ L. 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, comma 7.

⁷⁴ Dichiarazione CE 18 dicembre 2000, n. 364/1, *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, art. 34, comma 3.

⁷⁵ Regolamento CE 5 luglio 2006, n. 1080, *Fondo europeo di sviluppo regionale*.

⁷⁶ Regolamento CE 5 luglio 2006, n. 1081, *Fondo sociale europeo*.

⁷⁷ Regolamento CE 11 luglio 2006, n. 1083, *Disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo di Coesione*.

I Fesr possono essere utilizzati per cofinanziare schemi nazionali, regionali e locali relativi al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici (isolamento dell'involucro edilizio, installazione di pannelli solari, sostituzione delle vecchie caldaie, ecc.). Gli Stati membri, che individuano le opportunità di intervento dei fondi, definiscono, in questo caso, le categorie di immobili che possono beneficiare di tale strumento finanziario.

In realtà, solo pochi degli Stati membri hanno sfruttato appieno le possibilità offerte dal Fondo, poiché l'efficienza energetica nell'*housing* non rientra ancora tra gli interventi prioritari per molti Paesi.

Tuttavia, ad esempio le esperienze di Francia e Regno Unito testimoniano come l'utilizzo di tali fondi offra opportunità reali per lo sviluppo di progetti sostenibili.⁷⁸

Inoltre, il Regolamento che istituisce il Fesr specifica la sua finalità di supporto alla coesione economica e sociale:

*[...] il Fesr può, se del caso, sostenere lo sviluppo di strategie partecipative, integrate e sostenibili per far fronte all'elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono le aree urbane. Tali strategie promuovono lo sviluppo urbano sostenibile mediante attività quali [...] la prestazione di servizi alla popolazione, tenendo conto dei cambiamenti nelle strutture demografiche.*⁷⁹

L'impatto della politica di coesione europea sull'*housing* non si limita solo all'aspetto energetico; in molti casi i promotori di *housing* accessibile, che spesso sono operatori che si occupano di sviluppo urbano e sociale, possono usare i Fondi strutturali per i loro scopi. Di conseguenza tale strumento potrebbe essere impiegato per la promozione di *housing* per famiglie a basso reddito.⁸⁰

In quest'ambito si sta diffondendo la tendenza di integrare lo strumento dei sussidi con quello dei prestiti. Il *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*, cosiddetto "modello Jessica"⁸¹, rappresenta un valido approccio, in grado di combinare i due schemi finanziari per promuovere l'adeguamento energetico dello stock esistente e la realizzazione di edilizia *green*.

Tale modello consente agli Stati membri di scegliere di destinare parte dei Fondi strutturali UE per creare un fondo di rotazione – che distribuisce azioni, prestiti o garanzie, anziché sussidi – per accelerare le procedure di investimento. I profitti generati vengono successivamente reinvestiti in altri progetti di sviluppo urbano, creando un ciclo di fondi pubblici da destinare al settore.

I finanziamenti Jessica, a supporto dello sviluppo urbano integrato sostenibile e della rigenerazione urbana, si applicano in diverse aree:

- infrastrutture urbane,
- siti e patrimonio culturale,

⁷⁸ Per approfondimenti vedi: Regolamento CE 11 luglio 2006, cit.

⁷⁹ Regolamento CE 5 luglio 2006, n. 1080, cit., art. 8.

⁸⁰ Roumet C., *Eu policies & housing in 2010: new perspectives*, "Exchange", maggio 2010, p. 18.

⁸¹ Per approfondimenti vedi:

<http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jessica_it.cfm#8>.

- risanamento di aree dismesse,
- creazione di nuovi spazi commerciali,
- edifici universitari,
- potenziamento dell'efficienza energetica.

Il modello è il risultato di un partenariato tra la Commissione Europea, la Banca Europea per gli Investimenti (Bei) e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (Ceb); funziona inoltre da catalizzatore per la creazione di partenariati tra i vari attori che si occupano dello sviluppo delle aree urbane: Bei e Ceb, Paesi, regioni, città, banche, investitori, e altri.

***Benchmarking delle pratiche europee:
Austria e Regno Unito***

The problem is not just to find the “best” but to define what this means in terms of the process being examined. There are many different perceptions of “best” according to what is being considered.

Codling, 1992

1. Programmi per l'*housing* in prospettiva

Negli ultimi anni il ruolo dei governi europei nel settore dell'*housing* accessibile si sta evolvendo in forme molto diverse: da un lato alcuni Stati, come la Germania o i Paesi dell'Est europeo, hanno venduto o demolito la maggior parte degli alloggi sovvenzionati in loro possesso; dall'altro, Paesi orientati principalmente sulla proprietà, come il Regno Unito, stanno cominciando a proporre strategie di *housing* sociale e accessibile che investono sul fronte dell'offerta; infine in Paesi come l'Austria e la Francia, l'Amministrazione continua a esercitare un'influenza diretta per mezzo di politiche volte allo sviluppo del mercato immobiliare e finanziario.

Si rendono necessari, in questo momento di crisi economica globale, sia il superamento di una politica basata sull'egemonia dei sussidi alla domanda, che ha caratterizzato il ruolo dei governi nelle politiche abitative del XX secolo, sia il raggiungimento di una funzione più strategica delle Amministrazioni per una adeguata fornitura di alloggi accessibili.¹

Nel quadro europeo, Austria e Regno Unito presentano due stimolanti modelli di politiche abitative, che possono costituire spunto per una proposta di maturazione del sistema italiano.

Il ruolo dell'amministrazione pubblica in questi due Paesi si è evoluto nel corso della loro lunga tradizione fino a diventare principalmente quello di promotore del *social housing*, delegando quindi tutte le altre funzioni a enti specifici. Inoltre, entrambi propongono schemi di finanziamento ben definiti, che prevedono una importante partecipazione del settore privato.

Queste principali caratteristiche, unitamente alle rispettive strategie di sviluppo, ne rendono interessante il confronto con la situazione italiana contemporanea, che presenta un settore di *housing* sociale ancora in fase di evoluzione.

¹ Amman W., Lawson J., Mundt A., *Structured Financing Allows for Affordable Rental Housing in Austria*, "Housing Finance International", June 2009, p. 14.

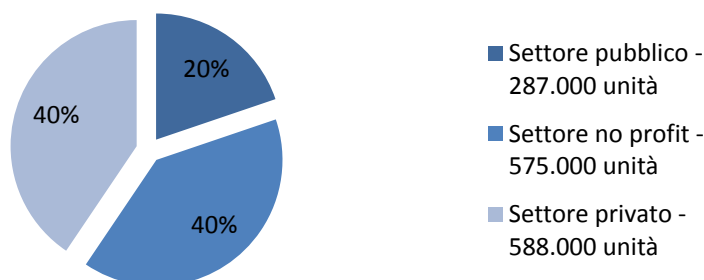
2. Un modello virtuoso: investire nel *social housing* in Austria

L'esperienza austriaca costituisce un interessante modello di mercato abitativo stabile ma flessibile e può offrire un esempio virtuoso ai Paesi che stanno cercando di riformare o stabilire nuovi sistemi per la fornitura di alloggi. L'Austria, infatti, presenta buoni risultati in termini di qualità e quantità in confronto ad altri Paesi europei: il livello dei canoni di affitto è relativamente basso, la spesa per la casa si attesta sul 20,6% del reddito delle famiglie,² non costituendo quindi un grosso onere, e la percentuale di morosità è circa di un quarto rispetto alla media europea.³ Qui, la promozione dell'*housing* ha sempre costituito un valido strumento per il raggiungimento di scopi economici, ambientali e di pianificazione urbana.

In Austria il mercato abitativo è molto equilibrato e ben bilanciato tra proprietà e affitto: la locazione ricopre oltre il 40% dello stock residenziale, con percentuali più alte all'interno delle grandi città.

Il *social housing* costituisce il 60% del mercato dell'affitto, anche se le municipalità negli ultimi dieci anni si sono parzialmente ritirate dal settore, affidando le nuove costruzioni alle associazioni a profitto limitato, che al momento posseggono e gestiscono due terzi del totale di abitazioni in affitto sociale. All'interno del processo di fornitura di alloggi accessibili sono coinvolti, in piccola parte, anche *provider* a profitto.

Grafico 1: Il settore dell'affitto in Austria (2010).



Dati rielaborati da: Informazioni fornite da Karin Holzer, BAI – Settore Sviluppo del progetto, 16 maggio 2012.

² "Housing expenses of municipality dwellings are 44% lower and those of non-profit companies are 17% lower than regular private rental dwellings". Informazioni fornite da Karin Holzer, BAI – Settore Sviluppo del progetto, 16 maggio 2012.

³ Informazioni fornite da Karin Holzer, BAI – Settore Sviluppo del progetto, 16 maggio 2012.

2.1 Competenze e regolamenti

La politica abitativa austriaca presenta delle caratteristiche di stabilità e continuità che derivano da una serie di elementi fondamentali:

- la legislazione in merito agli alloggi è una responsabilità federale e presta specifica attenzione alla protezione dei locatari e alla regolamentazione delle associazioni a profitto limitato;
- il settore delle nuove costruzioni è influenzato da uno schema di sussidi, principalmente rivolti all'offerta, stabiliti a livello regionale;
- il governo federale trasferisce particolari proventi fiscali alle regioni per assicurare piani a lungo termine per le politiche di sviluppo dell'*housing*;
- il settore dell'*housing* a profitto limitato è diventato uno strumento importante per l'attuazione di obiettivi come l'efficienza energetica e la sostenibilità ambientale;
- gli istituti di credito privati, ovvero le banche, giocano un ruolo decisivo nell'incanalare gli investimenti verso progetti di residenze approvati dal pubblico.

L'Austria è uno Stato federale costituito da nove Province (*Bundesländer*), alle quali è accordata una certa autonomia nel formulare le rispettive politiche per la casa. Vienna, la sola città metropolitana austriaca, si configura non solo come municipalità, ma anche come Provincia a sé stante.

A partire dal 1988 anche l'Austria si muove verso la decentralizzazione dei poteri e la maggior parte degli strumenti amministrativi e legali vengono trasferiti alle autorità provinciali; al Governo centrale resta la funzione legislativa e il compito di riscuotere le tasse.

Il quadro delle leggi per la casa si struttura su quattro pilastri principali:

- la Legge sulla Locazione, che regola gli affitti e si occupa della prevenzione del pignoramento;
- la Legge sulla Proprietà;
- la Legge sui condomini, responsabile di gestire i rapporti tra proprietari e le regole per la manutenzione;
- la Legge sull'*Housing No Profit*, che riguarda l'attività delle *Limited Profit Housing Associations* (Lpha);
- il Codice Civile, al quale recentemente è stata affidata competenza in materia di case unifamiliari in affitto.⁴

I *Länder* hanno competenza legislativa per quanto riguarda gli schemi di sussidio, la supervisione delle associazioni no profit, le politiche di *welfare*, la pianificazione territoriale a livello regionale e i codici delle costruzioni. Le politiche per la casa possono differire sensibilmente tra provincia e provincia, dal momento in cui molti sono gli aspetti sui quali esse possono decidere autonomamente:

- la distribuzione dei sussidi tra nuova costruzione, ristrutturazione, detrazioni, ecc.;

⁴ Amann W., Mundt A., *The Austrian system of social housing finance*, Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, Vienna 2005, p. 8.

- la scelta dei beneficiari ad opera di privati, municipalità, *housing association*, costruttori, e altri;
- le forme di sussidio tra contributi a fondo perduto, prestiti a lungo termine, sovvenzioni, detrazioni fiscali, ecc.;
- le modalità di sussidio ad esempio rimborsi, tassi di interesse, limiti di reddito, e così via;
- gli aspetti finanziari come l'affitto massimo, il capitale in *equity* minimo del costruttore, il contributo in *equity* massimo da parte degli affittuari, particolari limiti sui tassi di interesse per i prestiti sul mercato dei capitali, tetti massimi per i costi di costruzione, e altro;
- gli standard di qualità, in particolare per quanto riguarda gli aspetti energetici ed ecologici.

Le municipalità contribuiscono nel processo di fornitura dell'*housing* sociale mettendo a disposizione le aree a prezzi accessibili e abbattendo le tasse. I comuni sono inoltre incaricati del rilevamento della domanda abitativa e, in alcuni casi, come per la città di Vienna, dell'allocazione alle famiglie bisognose degli alloggi appartenenti allo stock municipale.

Esistono nel Paese tetti massimi di reddito per l'assegnazione di unità abitative, ma questi sono talmente alti da coprire fino al 90% della popolazione.

Per le nuove costruzioni, un contratto tra l'Amministrazione e il *developer*, sia esso un'associazione o un privato, stabilisce che almeno una quota di alloggi, variabile tra il 30 e il 50%, deve essere assegnata dalla municipalità, secondo criteri di reddito e dimensione del nucleo familiare, oppure a gruppi specifici, come giovani o genitori single.⁵

⁵ Intervista a Wolfgang Förster, Direttore generale Dipartimento per la Casa a Vienna, Vienna 21 maggio 2012.

Tabella 1: Limiti di reddito per accesso ad *housing* sovvenzionato (fino al 31-12-2012).

	Appartamenti in affitto (€)	Appartamenti in vendita (€)
1 persona		
reddito annuale	41.340,00	47.250,00
mensilità (14)	2.952,86	3.375,00
2 persone		
reddito annuale	61.610,00	70.420,00
mensilità (14)	4.400,71	5.030,00
3 persone		
reddito annuale	69.720,00	79.860,00
mensilità (14)	4.980,00	5.704,29
4 persone		
reddito annuale	77.830,00	88.940,00
mensilità (14)	5.559,29	6.352,86
ogni persona in più		
reddito annuale	4.540,00	5.180,00
mensilità (14)	324,29	370,00

Fonte: Intervista a Wolfgang Förster, Direttore generale Dipartimento per la Casa a Vienna, Vienna 21 maggio 2012.

Il Governo, quindi, svolge un'azione congiunta assieme alle Regioni (*Länder*) e ai Comuni, per promuovere lo sviluppo di alloggi in affitto a prezzo di costo, mettendo a disposizione aree edificabili, sussidi, prestiti pubblici a tassi privilegiati, collaborando inoltre con le organizzazioni a profitto limitato e con alcuni attori privati. Questi ultimi, *developer* commerciali o costruttori privati, hanno diritto a beneficiare dei sussidi statali, nel rispetto di alcune delle regole a cui sono sottoposte le associazioni *limited profit*.

Quasi l'80% delle nuove costruzioni residenziali è cofinanziato dallo Stato; solo le seconde case e la fascia di lusso non possono beneficiare di tali fondi.⁶

Il finanziamento pubblico del *social housing*, sia nel settore dell'affitto che della proprietà anche di case unifamiliari, si basa su un prelievo fiscale fisso effettuato tramite un'imposta sui redditi, un'imposta sul reddito delle società e i contributi per la casa (questi ultimi vengono pagati direttamente da tutti i lavoratori dipendenti). Tali tasse vengono raccolte a livello federale e poi redistribuite ai diversi livelli di potere, nel rispetto di un accordo quadriennale, frutto di una negoziazione tra le autorità dello Stato, chiamato "Perequazione tributaria", che prevede tra i principali temi di interesse proprio gli schemi di sussidio per lo sviluppo del settore residenziale.

È importante sottolineare che tale programma viene varato e attuato in momenti lontani dai periodi per le elezioni regionali e nazionali; ciò significa che l'allocatione delle risorse difficilmente costituisce tema di campagna politica: sembra che questo effetto abbia agevolato la continuità e la stabilità che caratterizza l'indirizzo delle politiche per l'*housing* in Austria.⁷

All'interno dello schema di "Perequazione tributaria", Vienna riceve approssimativamente 450 milioni di euro all'anno da destinare al settore della casa. Tali fondi vengono destinati a sostenere opere di urbanizzazione, nuova costruzione,

⁶ Amann W., Mundt A., *The Austrian system of social housing finance*, cit., p. 11.

⁷ *Ivi*, p. 9.

ristrutturazione e aggiornamento degli impianti al fine di raggiungere gli obiettivi del protocollo di Kyoto.⁸

I sussidi pubblici vengono erogati per il 72% dai *Länder* sulla base dei rispettivi programmi, per mezzo del denaro redistribuito nell'ambito della "Perequazione"; la restante parte deriva dalla progressiva restituzione dei mutui erogati in precedenza da parte dei debitori (22%), nonché da un piccolo contributo delle province stesse che destinano parte del loro bilancio al settore dell'*housing* sociale (6%).⁹

In conseguenza ai recenti tagli da parte dello Stato, i Comuni hanno dovuto supplire tramite mezzi propri al fine di rispondere alla domanda crescente. Tuttavia, per la politica austriaca resta molto importante mantenere i sussidi all'offerta a livello stabile, in modo da contribuire in maniera diretta sulla produzione di nuovi complessi residenziali; al contrario, agire sul fronte della riduzione delle tasse è ritenuta una strategia poco convincente, che finisce per agevolare soltanto alcune famiglie.

Sul 100% dei sussidi, i contributi a fronte dell'offerta si attestano attorno al 92%, mentre quelli alla domanda ricoprono solo l'8%.¹⁰

2.2 Il ruolo delle associazioni a profitto limitato

L'*housing* a profitto limitato è fornito e gestito dalle *Limited Profit Housing Association* e da compagnie municipali. Le 190 Lpha austriache gestiscono il 22,5% dello stock abitativo complessivo (corrispondente a circa 650.000 appartamenti), soprattutto nelle grandi città, e sono responsabili di circa il 28% delle nuove costruzioni e del 60% delle costruzioni di complessi residenziali (circa 15.000 appartamenti all'anno).¹¹

Nella città di Vienna tali organizzazioni posseggono e gestiscono 136.000 appartamenti, che si affiancano ai 200.000 alloggi di proprietà della municipalità. Inoltre, anche la maggior parte degli alloggi occupati a titolo di proprietà sono costruiti all'interno del programma dei sussidi statali; tali appartamenti, proprio come accade per gli alloggi in affitto, sono soggetti ad alcune limitazioni per quanto riguarda la selezione degli inquilini secondo fasce di reddito e la stipula dei contratti di futura vendita.

Il quadro legislativo che regola l'*housing* a profitto limitato è attentamente delineato dalla Legge sull'*housing* no profit sopra menzionata, che cura i seguenti aspetti:

- definizione di attività accettabili, che restringe il loro operato ai soli alloggi a profitto limitato, con limite di costo, che devono rispondere ad una serie di standard qualitativi;
- interessi limitati sui finanziamenti procurati sul mercato dei capitali;
- regole per stabilire i canoni e i principi dei contratti di affitto;
- obbligo di reinvestire i profitti in progetti di riqualificazione e nuova costruzione;

⁸ Förster W., *80 years of social housing in Vienna*, p. 23.

⁹ Amann W., Mundt A., *The Austrian system of social housing finance*, cit., p. 12.

¹⁰ Lawson J., *European housing strategies, financing mechanism and outcomes*, in Czischke D., *Financing social Housing after the economic crisis*, "Cecodhas seminar", Bruxelles 10 settembre 2009, p. 21.

¹¹ *Ibid.*

- limiti sui costi amministrativi;
- processi di decisione e di gestione che coinvolgono direttamente le famiglie assegnatarie, che giocano quindi un ruolo chiave nel processo come organo di controllo e valutazione;
- principi di progetto per i programmi statali.

Le Lpha, pur regolate dallo Stato e supervisionate dai *Länder*, svolgono un'azione di controllo autonoma all'interno del loro organismo. Una organizzazione a ombrello (Gvb, *Österreichischer Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen*) controlla e regola tali associazioni e rappresenta questi enti nelle negoziazioni con il Governo. Questo sistema di controllo a più livelli assicura alle Lpha una grande affidabilità creditizia e una buona valutazione sul mercato finanziario.¹² Tali caratteristiche permettono alle associazioni di ottenere prestiti a condizioni vantaggiose anche sul mercato dei capitali, essendo considerate beneficiari a basso rischio per le seguenti ragioni:

- il sistema di cofinanziamento da parte della provincia attraverso sussidi pubblici assicura un buon rapporto *loan to value* e rappresenta un'operazione a basso rischio per gli investitori;
- i corpi pubblici agiscono come supervisor esterni, tenendo sotto controllo la situazione finanziaria delle associazioni;
- il mercato di *housing* sociale è molto ampio e sempre attivo, con bassissima percentuale di alloggi vacanti;
- i consistenti *asset* delle associazioni rafforzano ulteriormente la loro affidabilità.¹³

Le associazioni sono sostenute dal contributo di azionisti che versano le proprie quote aspettandosi profitti limitati, ma sicuri. La redistribuzione dei profitti avviene su base annuale e non può superare il limite del 3,5% di interesse sul capitale versato dal contribuente. Naturalmente, una normativa specifica disciplina la gestione degli *asset*, regolando anche la redistribuzione del capitale in caso di ritiro degli azionisti, o di liquidazione da parte dell'associazione stessa.¹⁴

Il funzionamento appare assimilabile a quello di un fondo immobiliare italiano, con la differenza che le *housing association* operano sia come Sgr, sia come *developer* che come gestori delle operazioni.

Le associazioni a profitto limitato godono dell'esenzione dalle tasse, ma sono sottoposte ad alcuni vincoli di bilancio. Per il periodo necessario ad assolvere il prestito ricevuto dallo Stato, generalmente 35 anni, non possono trattenere alcun ricavo. In seguito, il loro profitto è limitato, ma tale ammontare deve comunque essere reinvestito in operazioni di *housing* sociale.¹⁵

A fronte di ciò la rata di affitto è strettamente vincolata al prezzo di costo, in modo da coprire il finanziamento, i costi di gestione e l'Iva (10%).

¹² Lawson J., *European housing strategies, financing mechanism and outcomes*, in Czischke D., *Financing social Housing after the economic crisis*, p. 21.

¹³ Amman W., Lawson J., Mundt A., *Structured Financing Allows for Affordable Rental Housing in Austria*, cit., p. 16.

¹⁴ Ludl H., *Limited Profit Housing Associations in Austria*, GBV, Vienna 2007, pp. 4-5.

¹⁵ Intervista a Wolfgang Förster, cit.

2.3 Ottimizzazione dei costi

Come detto, il modello di *core business* coinvolge la copertura dei costi. La fattibilità delle operazioni è garantita in prima istanza dal contenimento dei costi dell'operazione.

Ben lontano dal corrispondere ad una riduzione della qualità, il principio dell'ottimizzazione degli investimenti sul costo di costruzione dipende principalmente da tre fattori:

- costi ridotti delle aree;
- appalti pubblici;
- concorsi dei *developer*.¹⁶

Al momento, il costo di costruzione medio, che include anche i contributi per la progettazione, ammonta all'incirca sui 1.250/1.500 €/m² di superficie lorda di pavimento. A tale costo si deve aggiungere il prezzo di acquisto dell'area edificabile. Tale prezzo non si riferisce ad €/m² di area, bensì viene calcolato in relazione ai metri quadri di s.l.p. realizzabili; in questo modo il costo dell'area non supera mai i 300 €/m². Aree più costose vengono generalmente scartate per operazioni di *housing* sociale.¹⁷

Non va trascurato il fatto che la municipalità di Vienna ricopre un ruolo di un certo peso all'interno del mercato delle aree, vista l'elevata produzione di *social housing* che domina il mercato delle costruzioni. La città adotta un particolare documento di pianificazione del territorio, su base quadriennale, detto *Widmung* (letteralmente "dedica", "destinazione – funzionale"), per mezzo del quale vengono riservate ampie aree del territorio a destinazione residenziale.

Inoltre, Vienna, a partire dal 1984, si è dotata di uno speciale Fondo (*Wohnfonds Wien*) dedicato alla costruzione di *housing* e al rinnovamento urbano. Tale strumento viene impiegato per l'acquisizione di aree private da destinare a *social housing* (queste vengono poi rivendute al *developer*); per lo sviluppo dei progetti, svolgendo soprattutto funzioni di consulenza e controllo; nonché per l'organizzazione e la gestione dei concorsi.¹⁸

Al contempo gli oneri di urbanizzazione sono abbattuti, mentre i costi relativi vengono sempre pagati a spese della città per iniziative di *social housing*. Tali opere si intendono comprensive non solo delle infrastrutture tecniche, ma anche di tutti quei servizi alla comunità che in Italia corrispondono alle opere di urbanizzazione secondaria (asili, scuole, strutture sportive, ecc.). Tali spese, se l'intervento è localizzato in area di nuova urbanizzazione, generalmente si aggirano sul 30-50% dei costi di costruzione.¹⁹

Per quanto riguarda il costo di costruzione vero e proprio, è stato rilevato che il settore dell'edilizia sociale riesce ad ottenere prezzi decisamente inferiori rispetto al settore privato. Paragonando progetti di nuova costruzione di qualità equivalente, le Lpha

¹⁶ Förster W., *80 years of social housing in Vienna*, cit., p. 23.

¹⁷ Intervista a Wolfgang Förster, cit.

¹⁸ <http://www.wohnfonds.wien.at/>.

¹⁹ Intervista a Wolfgang Förster, cit.

riescono a risparmiare all'incirca il 20% sul costo di costruzione. La spiegazione di questo fenomeno risiede soprattutto nel fatto che le associazioni a profitto limitato godono di una posizione privilegiata sul mercato dei materiali da costruzione e dei servizi relativi, potendo approfittare anche di un certo risparmio sulle economie di scala.²⁰

In secondo luogo, tutti i progetti di *housing* sussidiato dalla municipalità sono soggetti a procedure di appalto pubblico, che permettono la scelta del miglior offerente – a cui non sempre corrisponde l'impresa o il consorzio di imprese più economici.²¹

In ultimo, a partire dagli anni '90, vengono organizzati per tutti i progetti di maggior entità i cosiddetti *Bauträgerwettbewerbe*, ovvero concorsi tra *developer* per *social housing*. Nel contesto della gara i *developer* devono quindi fronteggiarsi proponendo un prodotto completo, di cui viene richiesta una documentazione precisa non solo in merito agli aspetti riguardanti la progettazione architettonica, ma anche, nel dettaglio, misure per la riduzione dell'impatto ambientale, proposte ecologiche, nonché un calcolo esatto dei costi previsti. Al fine di assicurare che la stima dei costi totali risulti corretta, i *developer* stessi sono tenuti a prestare garanzia di fedeltà alle stime preventivate: in caso di superamento della soglia di costo i *developer* rischiano di perdere i sussidi da parte dello Stato.²²

2.4 Uno schema articolato di finanziamento

Il complesso schema di finanziamenti per il *social housing* in Austria si configura come un sistema di finanza strutturata²³ *risk-averse*, che impiega un insieme di risorse diverse all'interno di un quadro regolamentare ben definito, assicurando una riduzione sia del rischio per gli investitori sul mercato dei capitali, sia dei costi finanziari per i promotori e *developer*.²⁴

²⁰ Amann W., Mundt A., *The Austrian system of social housing finance*, cit., p. 18.

²¹ Förster W., *80 years of social housing in Vienna*, cit., p. 23.

²² *Ibid.*

²³ "Un'operazione di finanza strutturata comporta la messa in pool di attività patrimoniali e la susseguente vendita agli investitori di titoli di credito suddivisi in tranche emessi a fronte dei flussi monetari generati dalle attività stesse. Tale pratica ha assunto importanza crescente come mezzo per il trasferimento del rischio creditizio [...]. Gli strumenti finanziari strutturati possono essere definiti in base a tre distinte caratteristiche: 1) messa in pool di attività (sia esistenti sul mercato sia create sinteticamente); 2) dissociazione del rischio creditizio del pool di attività dal rischio creditizio del titolare delle stesse (originator), solitamente mediante il trasferimento delle attività sottostanti a una società autonoma di breve durata costituita ad hoc (società veicolo); 3) frazionamento in tranche delle passività emesse a fronte del pool di attività. Mentre le prime due caratteristiche sono presenti anche nelle operazioni di cartolarizzazione classiche, la terza è distintiva dei prodotti finanziari strutturati". Tratto da: Fender I., Mitchell J., *Finanza strutturata: complessità, rischio e impiego dei rating*, Rapporto trimestrale Banca dei Regolamenti Internazionali, Basilea giugno 2005, pp. 73-75.

²⁴ Questo particolare procedimento finanziario ha permesso all'Austria di affrontare la crisi del mercato immobiliare, che ha afflitto pesantemente l'Europa: la produzione di edilizia ha infatti subito solo un piccolo assestamento, diversamente dal crollo avvenuto negli altri mercati immobiliari europei. Per approfondimenti vedi: Amman W., Lawson J., Mundt A., *Structured Financing Allows for Affordable Rental Housing in Austria*, cit., p. 14.

Il modello austriaco consente un apporto finanziario indirizzato a sostegno dell'offerta relativamente basso da parte della pubblica amministrazione; al tempo stesso, solamente una percentuale irrisoria di affittuari (al massimo il 6%, generalmente inferiore al 5%²⁵) necessita di ricevere un contributo per affrontare i canoni di locazione; inoltre anche i benefici fiscali sono quasi nulli.²⁶

Il finanziamento dell'*housing* sociale è costituito da diversi *layer*, ognuno con specifiche caratteristiche, che interagiscono tra loro in modo da ottenere ottimi risultati nel settore immobiliare:

1. prestiti *senior* (mutui sul mercato dei capitali, finanziati principalmente attraverso gli *Housing Construction Convertible Bonds* – Hccb – e i *contract saving*);
2. prestiti a interessi limitati (sussidi pubblici erogati come compensazione per la fornitura di servizi economici di interesse generale);
3. *equity* e sussidi incrociati (gli investimenti in *equity* vengono assicurati dalla solidità delle Lpha);
4. contributo degli assegnatari (principalmente destinato all'acquisto delle aree, se > 60 €/m² costituisce solitamente patto di futura vendita, rimborsato con gli interessi quando l'inquilino chiude il contratto di affitto per trasferirsi altrove);
5. aree edificabili (in alcuni casi cedute o vendute a prezzo minore dalle municipalità ai *developer*, acquistate con il capitale proprio delle Lpha o tramite i contributi degli assegnatari).

Lo schema di finanziamento tipico di un progetto di *social housing* in Austria si compone di:

- 40-70% di prestito sul mercato dei capitali, di durata ventennale o trentennale, a tasso agevolato, fisso o variabile;
- 20-40% di prestito pubblico trentennale, a tasso fisso dell'1%;
- 5-20% di *equity* del *developer*, principalmente investiti per l'acquisto dell'area o per la copertura dei costi di costruzione iniziali;
- 0-15% di contributo delle famiglie.²⁷

Per esempio, su un costo di costruzione totale che può aggirarsi attorno ai 1600 €/m²:

- circa il 53%, ovvero 853 €, deriva dal mutuo bancario;
- circa il 36%, 587 €, proviene dai sussidi sotto forma di mutui erogati dalle province;
- il restante 11%, per una quota di 160 €, costituisce il contributo finanziario da parte degli affittuari.²⁸

²⁵ Bauer E., *Housing finance and housing providers in Austria: performance in the light of the financial and economic crisis*, in Czischke D., *Financing social Housing after the economic crisis*, p. 38.

²⁶ Amman W., Lawson J., Mundt A., *Structured Financing Allows for Affordable Rental Housing in Austria*, cit., p. 16.

²⁷ Amman W., Lawson J., Mundt A., *Structured Financing Allows for Affordable Rental Housing in Austria*, cit, p. 15; cfr. Lawson J., *European housing strategies, financing mechanism and outcomes*, cit., p. 22.

²⁸ Bauer E., *Housing finance and housing providers in Austria: Performance in the light of the financial and economic crisis*, in Czischke D., *Financing social Housing after the economic crisis*, p. 41.

Va tenuto in considerazione il fatto che i progetti sviluppati in *partnership* con *developer* privati presentano generalmente un mix di alloggi: parte del complesso viene realizzato tramite l'apporto dei sussidi statali, ed è quindi vincolato ai canoni di affitto a prezzo di costo, mentre una parte viene realizzata con altro capitale (proprio del *developer*, mutuo bancario e contributo degli inquilini) e può essere offerta sul mercato a prezzi diversi.

Questo schema permette di stabilire i canoni di affitto, che consistono in 3-4 €/m² di canone netto a cui si sommano 2-2,5 €/m² di costi di gestione, per un totale di circa 5-6 €/m².²⁹ Tali canoni non risultano molto bassi in confronto alla media nazionale – la differenza con i prezzi sul libero mercato diventa più evidente nelle grandi città. A Vienna, in media, il costo mensile dell'affitto sul libero mercato si attesta intorno ai 12 €/m², mentre già l'ammontare degli affitti offerti dal settore no profit si aggira sugli 8 €/m².³⁰

Questi prezzi permettono alle famiglie di destinare a spese per la casa non più del 18,6% del reddito percepito.³¹

Agli alloggi realizzati tramite sussidi pubblici hanno accesso le famiglie con reddito medio-basso, mentre i nuclei con redditi ancora inferiori ricevono sussidi alla domanda, che comunque, come già detto, vengono richiesti da appena il 6% dei locatari. Questi sussidi funzionano come garanzia pubblica per le Lpha, assicurando che le entrate dell'affitto siano continue e che i livelli di sfratto e morosità si mantengano bassi.

Il modello austriaco permette di limitare il coinvolgimento economico del settore pubblico nei finanziamenti per l'*housing*, la cui spesa oscilla al momento tra l'1 e l'1,3% del Pil del Paese, rivelandosi quindi inferiore rispetto a quella di molti altri Paesi europei.³² Ciò è possibile soprattutto grazie al fatto che la quasi totalità dei sussidi, viene erogata a favore dell'offerta e quindi è indirizzata a promuovere nuova fornitura di alloggi (il 48% per la costruzione di condomini e complessi residenziali, il 23% per case unifamiliari e il 22% per ristrutturazioni); invece, solo una porzione residuale dei sussidi riguarda la parte della domanda.

Tale strategia va in controtendenza rispetto alle politiche di molti Stati, tra i quali l'Italia, dove negli ultimi anni si è preferito fornire sostegno economico alle famiglie. L'impressione è che in tal modo sia stato indirettamente incoraggiato il meccanismo della crescita dei prezzi sul mercato immobiliare. Al contrario, in Austria, una fornitura diffusa di alloggi a prezzo di costo ha condizionato anche il livello dei prezzi sul libero mercato, stabilizzandolo ed evitando brusche impennate inflattive, con conseguenze positive per tutta l'utenza potenziale.³³

I finanziamenti sul mercato dei capitali, anche in Austria, diventano una pedina sempre più importante all'interno del piano finanziario dei progetti di alloggi a profitto limitato. Qui non è difficile per le Lpha trovare condizioni di prestito vantaggiose anche attraverso le banche commerciali. Le Lpha sono considerate, infatti, come beneficiari a

²⁹ Förster W., *80 years of social housing in Vienna*, cit., p. 22.

³⁰ Intervista a Wolfgang Förster, cit.

³¹ Amann W., Mundt A., *The Austrian system of social housing finance*, cit., p. 18.

³² Amann W., Lawson J., Mundt A., *Structured Financing Allows for Affordable Rental Housing in Austria*, cit., p. 16; cfr. Bauer E., *Housing finance and housing providers in Austria*, cit., p. 38.

³³ Amann W., Mundt A., *The Austrian system of social housing finance*, cit., p. 12.

basso rischio e dalla forte affidabilità creditizia, poiché, come già evidenziato, godono dell'appoggio dei sussidi dell'Amministrazione, che funziona anche come supervisore delle loro attività, e presentano un ottimo rapporto *loan-to-value*.

Tuttavia, esistono anche strumenti bancari specificamente dedicati al finanziamento dell'*housing* sociale.

All'inizio degli anni Novanta, per permettere alle banche private di erogare finanziamenti nel modo più economico possibile, sono nate le *Wohnbaubanken* (Banche per la casa), ovvero organizzazioni associate alle maggiori banche austriache che sottostanno a regole specifiche per operare con ridotti costi di transazione.

Questi particolari veicoli finanziari emettono i cosiddetti Hccb (*Housing Construction Convertible Bonds*), ovvero speciali bond che godono di un trattamento fiscale privilegiato – incentivi fiscali progressivi, tassi di interesse competitivi, buon rendimento finale:

- il capitale di reddito gode della totale esenzione dalle tasse fino al primo 4% di rendita (oltre tale rendita il tasso di interesse passa ad un normale 25%);
- tali bond hanno una maturità di 10-15 anni, al fine di consentire una certa stabilità del finanziamento dei mutui per le banche;
- i prestiti che derivano da questa risorsa hanno in genere tassi di interesse inferiori di circa un punto percentuale rispetto alla media del mercato, il che equivale a tassi di interesse che si aggirano attorno al 2-3%.³⁴

Ciò significa che i mutui erogati dalle banche private vengono coperti dall'acquisto dei bond effettuato da parte dei piccoli investitori.

Inoltre, secondo il dettagliato quadro fiscale che regola il lavoro di queste banche, i profitti ricavati dall'emissione dei bond devono essere necessariamente reinvestiti in nuovi programmi di *housing* entro un periodo di 3 anni.

Le *Wohnbaubanken* quindi hanno molto successo nell'accumulo di risorse per costruzioni residenziali e rimangono un importante punto di riferimento per i prestiti a lungo termine, sotto forma di mutui concessi a proprietari privati o, recentemente, anche per sostegno a studenti o programmi di assistenza per anziani.³⁵

Le stesse banche, inoltre, concedono mutui a condizioni favorevoli anche alle associazioni di *housing*.

Questo speciale meccanismo di credito ha portato a una certa competizione tra le banche per le *Lpha*, con conseguenti ulteriori effetti positivi sulle condizioni di prestito.

Ulteriore strumento del mercato dei capitali è rappresentato dai cosiddetti "contratti di risparmio" (*Bauspar*), proposti da speciali banche, le *Bausparkassen*. Questi rappresentano una forma di investimento di medio profitto ma molto sicura, perciò sono molto diffusi in Austria: circa 5 milioni di austriaci, ovvero più della metà della popolazione, posseggono un libretto di risparmio. Per un periodo di risparmio di sei anni, i clienti ricevono un premio da parte dello Stato; una volta che i risparmiatori estinguono il contratto, essi hanno diritto ad un mutuo a basso interesse. Tali mutui rappresentano uno strumento finanziario molto utilizzato grazie alla loro lunga

³⁴ Amman W., Lawson J., Mundt A., *Structured Financing Allows for Affordable Rental Housing in Austria*, cit., p. 16; cfr. Bauer E., *Housing finance and housing providers in Austria*, cit., p. 39.

³⁵ *Ivi*, p. 40.

tradizione e affidabilità accertata, nonostante ad oggi non garantiscano tassi di interesse molto più vantaggiosi rispetto a quelli offerti dalle altre banche (si aggirano intorno al 4,5%). Questi mutui, che non sono specificamente dedicati al sociale, vengono utilizzati perlopiù per finanziare la costruzione di case unifamiliari di proprietà.³⁶

Parallelamente al prestito sul mercato dei capitali, parte del finanziamento viene erogato sotto forma di prestito pubblico. Tali prestiti, in genere della durata di 35 anni, godono di un tasso di interesse particolarmente basso (1%), e richiedono di essere estinti solo dopo la chiusura del mutuo concesso dalle banche, essendo quest'ultimo il più oneroso.

Anche se negli ultimi anni tali sussidi hanno subito una certa contrazione, l'autorità pubblica è riuscita a mantenere una buona influenza sul settore dell'*housing* sociale, rivestendo il ruolo di guida del settore, contrariamente a quanto accaduto in molti altri Paesi europei, tra i quali l'Italia.

Nello stesso periodo, la città di Vienna ha istituzionalizzato la concorrenza tra *housing developer* privati e a profitto limitato, per promuovere l'innovazione e il valore pubblico dei progetti a larga scala. I *developer* privati, infatti, possono avere un buon rendimento sui loro investimenti, utilizzando strategie di vendita a lungo termine come il *buy-to-let*, con la sola condizione di rimanere all'interno dei limiti di profitto stabiliti dai regolamenti. L'obiettivo è quello di combinare investimenti a basso rischio e a profitto limitato con altri finanziamenti a rischio più elevato.

In conclusione, il modello austriaco può essere considerato un sistema finanziario avanzato che ottiene efficacemente affitti moderati, sicurezza contro la volatilità delle locazioni, rendimento sicuro per i proprietari degli immobili e una domanda moderata di capitali pubblici.

Le forze del settore del *social housing* ha permesso inoltre di abbassare il livello degli affitti anche sul mercato privato. Ciò è possibile, *in primis*, grazie al fatto che l'*housing* sociale è aperto ad ampi gruppi di popolazione e, in secondo luogo, grazie ad uno schema finanziario che permette di stabilire una certa concorrenza tra settore sociale e settore privato.

2.5 Effetti positivi del *social mix*

Fattore chiave per la sostenibilità sia economica che sociale delle iniziative di *social housing* austriache è senza dubbio la varietà e diversità degli occupanti.

In primo luogo, il fatto di promuovere la coabitazione di più fasce sociali in uno stesso ambiente, rende possibile avviare in modo naturale un processo di integrazione, che ambisce anche alla riabilitazione e al reinserimento nella società dei nuclei più disagiati. Inoltre, la commistione di titoli di godimento diversi e la variegata possibilità di

³⁶ Amann W., Mundt A., *The Austrian system of social housing finance*, cit., p. 15.

contribuzione da parte degli occupanti rendono più vantaggiosa e remunerativa l'operazione per il *developer* stesso.

Su più fronti si sono messe in campo strategie atte a prevenire la residualizzazione del settore della residenza accessibile e la segregazione sociale. In primo luogo si è cercato di attrarre l'interesse della classe media verso gli alloggi sociali promuovendo la fornitura di stock di elevata qualità. In secondo luogo, molte famiglie a basso reddito vivono in alloggi in affitto privato grazie a speciali contratti a "canone concordato" senza limiti di tempo. Infine, il prezzo e i costi tra il settore pubblico e quello privato non differiscono sensibilmente, dal momento in cui la politica pubblica è sempre stata orientata verso una strategia che inducesse livelli moderati di prezzi anche sul mercato libero.³⁷

Quest'ultimo aspetto, in particolare, rivela la capacità di influenza della massiccia produzione di *housing* sociale sul contenimento e livellamento complessivo dei prezzi di mercato. Non va dimenticato infatti che le nuove costruzioni co-finanziate dal pubblico, e quindi legate ai principi del "prezzo di costo", rappresentano l'80% circa del totale delle nuove costruzioni di condomini: un segmento di produzione con un simile volume è certamente capace di influenzare sensibilmente il resto del mercato.

Infatti, a differenza di quanto accade in generale in Europa, dove i prezzi degli alloggi di *social housing* si avvicinano sempre più ai prezzi di mercato, in Austria avviene esattamente l'opposto: la formazione dei prezzi sul libero mercato dell'affitto risulta fortemente influenzata dalla competizione con il settore dell'affitto a prezzo di costo.

Inoltre è importante sottolineare che spesso gli alloggi in affitto privati e sociali competono per lo stesso target di clienti. Come detto in precedenza, i limiti di reddito sono molto elevati ed escludono solo una minima porzione di popolazione dalla possibilità di accesso a *social housing*. A ciò si aggiunge una buona appetibilità delle nuove costruzioni realizzate dalle Lpha in termini qualitativi e di localizzazione. L'affitto a prezzo di costo non è particolarmente economico, ma moderato, e gli affittuari sono tenuti a contribuire tramite versamento di una quota di capitale privato. Le Lpha inoltre possono selezionare le famiglie secondo criteri relativi alla stabilità dei redditi e a prospettive di affitto a lungo termine. In fin dei conti, tale gruppo target è potenziale cliente anche del mercato privato, in particolare nel settore delle villette unifamiliari dei sobborghi.

2.6 Un sistema in equilibrio

Una politica orientata verso l'erogazione di sussidi all'oggetto è in grado di indurre una serie di effetti positivi, come dimostra il caso austriaco.

In ambito economico tale strategia stimola il settore delle costruzioni e il mercato del lavoro, rendendo possibile anche per le piccole imprese entrare a far parte del circuito di produzione.

³⁷ Amann W., Mundt A., *The Austrian system of social housing finance*, cit., p. 18.

Gli schemi di sussidio hanno un grande impatto anche sullo sviluppo di progetti alla scala urbana, rivestendo un ruolo cruciale nei processi di rinnovamento della città. Tali strumenti rappresentano un importante contributo per la prevenzione della povertà e dell'esclusione sociale, nonché per l'autonomizzazione e la crescita delle giovani famiglie.

In ultimo, i sussidi sono indirizzati all'incentivazione dell'efficienza energetica e della sostenibilità ambientale del settore delle costruzioni, attraverso l'erogazione di speciali contributi per i progetti che vantano elevati standard qualitativi.

Il settore dell'*housing* sociale in Austria coinvolge per la maggior parte attori privati: le Lpha agiscono come imprese, le banche sono guidate dalle leggi del mercato, come anche l'industria delle costruzioni. Tuttavia, rispetto ad altri Paesi, tali forze sono impiegate in modo piuttosto efficiente, sotto la guida dello Stato.³⁸ Quest'ultimo infatti non si occupa soltanto della definizione del quadro legislativo di riferimento, ma, nel suo ruolo di promotore a tutto tondo, resta uno degli attori principali del processo.

L'azione del pubblico riesce a influenzare il ritmo della produzione. Considerata la lunga durata delle operazioni di *housing*, nel libero mercato tendono a presentarsi fasi di sovrapproduzione nel momento in cui la domanda comincia a decrescere e viceversa, comportando di conseguenza instabilità e volatilità. Al contrario, un mercato guidato dallo Stato, come nel caso austriaco, dimostra una certa continuità, risultando più uniforme rispetto ai numeri della domanda.

La politica per la casa in Austria risulta avere un impatto decisivo sulla quantità e qualità dello stock complessivo.

Il terzo settore, in larga parte rappresentato dalle Lpha, opera in maniera efficiente all'interno di un rigoroso quadro normativo che ne stabilisce i diritti/doveri; la buona quotazione delle associazioni sul mercato del credito è assicurata dalla struttura di supervisione e dai meccanismi di garanzia generati all'interno del contesto istituzionale nel quale le stesse operano.

I metodi impiegati per il finanziamento del settore sono basati su una grande fiducia verso i sussidi all'offerta, garantiti per incentivare le migliori prestazioni.

Le banche per l'*housing* giocano un ruolo importante nel fornire il capitale di finanziamento; gli Hccb al contempo contribuiscono a creare buone condizioni per il finanziamento sul mercato dei capitali.

Grazie all'unitarietà dell'impianto organizzativo, si riscontra una forte interdipendenza tra il settore sociale e quello privato nel mercato dell'*housing*, dinamica che determina una sana concorrenza tra le parti e previene la riduzione del *social housing* a semplice "casa per i poveri".

³⁸ *Ivi*, p. 21.

3. *Social housing* nel Regno Unito: un'opportunità per lo sviluppo

Nel Regno Unito il settore dell'*housing* rappresenta un importante motore per la crescita economica del Paese, costituendo circa il 3% del prodotto interno lordo.³⁹

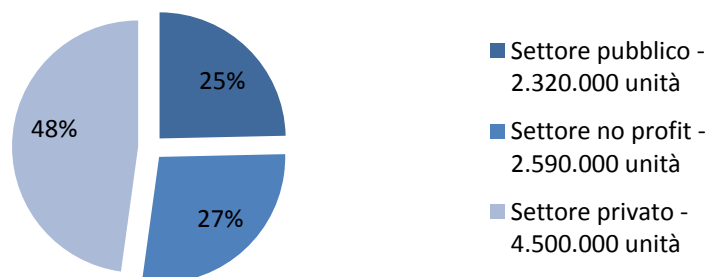
L'obiettivo principale dell'Amministrazione britannica è quello di raggiungere i livelli economici precedenti alla recessione degli ultimi anni, rilanciando il settore delle costruzioni e, di conseguenza, aumentando lo stock di case disponibili, nonché i posti di lavoro.

Se fino al 1979 più del 90% delle case in affitto sociale era di proprietà delle autorità locali, una completa ristrutturazione del sistema ha fatto sì che, già alla fine degli anni Ottanta, la nuova costruzione di alloggi sociali fosse affidata quasi totalmente alle *Housing Association* (Ha). Da quel momento anche lo stock esistente di proprietà della pubblica amministrazione è stato rapidamente trasferito nelle mani di tali organizzazioni.

Il *social housing* è inteso come edilizia residenziale a basso costo disponibile a diversi titoli di godimento (appartamenti in affitto, case in proprietà a prezzi accessibili, come anche programmi di proprietà condivisa) ed è indirizzato a gruppi vulnerabili, accordando la priorità a categorie specifiche, tra cui gli *homeless*.

Il settore copre il 18% dello stock totale di alloggi, offrendo casa a circa un quinto della popolazione.⁴⁰

Grafico 2: Il settore dell'affitto nel Regno Unito (2010).



Dati rielaborati da: <http://economicsonline.co.uk/Competitive_markets/The_housing_market.html>.

³⁹ HM Government, *Laying the Foundations: A Housing Strategy for England*, Crown Copyright, Londra, novembre 2011, p. 2.

⁴⁰ Laino E., Pittini A., *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing system*, Cecodhas Housing Europe's Observatory, Bruxelles 2011, p.77.

Le case sociali vengono locate a un costo decisamente inferiore al livello di mercato: l'affitto sociale corrisponde a circa il 56% dell'affitto privato.⁴¹

Il calcolo del canone viene effettuato sulla base dei redditi percepiti, prevedendo incrementi periodici secondo specifiche formule.

Al momento, comunque, il settore sociale non risponde alla perfezione alle necessità della popolazione: le liste d'attesa sono cresciute in maniera eccessiva, lo stock disponibile non è usato adeguatamente e molte famiglie bisognose di sistemazione non ricevono un supporto efficace. Il mercato abitativo non riesce a fornire abitazioni appropriate alla popolazione bisognosa nei posti dove la domanda è più alta, con serie conseguenze a livello di mobilità sociale, di lavoro e di crescita.

Il Governo si sta impegnando dunque nell'implementazione di un programma di riforma che apporti cambiamenti strategici a lungo termine nel processo di programmazione attraverso:

- l'investimento di 4,5 miliardi di sterline per la realizzazione di nuove abitazioni accessibili, tra nuova costruzione e riqualificazione;
- lo sviluppo dell'innovazione da parte delle *housing association*;
- la promozione della collaborazione di enti a profitto nel mercato dell'*housing* sociale;
- il potenziamento del *Right to Buy* attraverso la sostituzione di ogni casa venduta con una di nuova costruzione;
- una prevenzione adeguata del problema della morosità;
- la gestione diretta delle case inutilizzate, tramite la sottoscrizione di un accordo con i proprietari.

3.1 Un quadro istituzionale dinamico

Gli strumenti normativi che disciplinano il settore dell'*housing* sociale nel Regno Unito sono da una parte il *Town and Country Planning Act* del 1990 e dall'altra l'*Housing Act* del 2004.

All'interno del *Town and Country Planning Act* è stato introdotto il cosiddetto *Section 106 Agreement*⁴² che promuove l'accordo tra autorità locali e *developer* privati nello sviluppo di progetti urbani integrati. In cambio di particolari concessioni erogate dal settore pubblico, gli attori privati sono tenuti a provvedere alla fornitura obbligatoria di infrastrutture e/o servizi urbani.

Nel caso del *social housing*, il regolamento assicura la disponibilità di aree a prezzo ridotto e di speciali contributi; inoltre, è esplicitamente richiesto che una determinata

⁴¹ Nello specifico, gli affitti nel settore delle Ha sono inferiori del 40% rispetto agli affitti privati, mentre gli affitti nel settore municipale sono inferiori del 50%. La differenza aumenta nelle aree a forte pressione abitativa, come Londra, dove si tocca il 60%. Per approfondimenti vedi: Whitehead C., Scanlon K., *Social Housing in Europe*, London School of Economics and Political Science, Londra 2007, p. 64.

⁴² Per approfondimenti vedi: <<http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pagelId=71631>>.

proporzione di alloggi a basso costo venga inclusa all'interno dei grandi complessi di nuova costruzione.

L'*Housing Act*, con le successive modifiche, ha come obiettivo primario quello di ridurre il disagio sociale, stabilendo le linee guida della politica abitativa.

La legge prevede innanzitutto agevolazioni per l'accesso alla locazione e all'acquisto della casa attraverso un programma strategico complesso, che si compone di diverse iniziative:

- *Houses in Multiple Occupation*;
- *Right to Buy, Right to Acquire, Social HomeBuy*;
- *Empty Dwelling Management Order*;
- *Decent Homes*.

Per andare incontro alle esigenze delle nuove famiglie aperte a forme di coabitazione e in cerca di soluzioni abitative più economiche, iniziativa interessante è stata quella di agevolare una tipologia alternativa di titolo di godimento: le *Houses in Multiple Occupation* (Hmo) sono ora riconosciute all'interno dell'*Housing Act* come alloggi condivisi da due o più nuclei familiari con servizi (bagno e cucina) in comune. In tal modo è possibile ridurre notevolmente i costi di gestione della casa a carico degli inquilini, incentivando al tempo stesso forme di coesione sociale.

Una delle particolarità del sistema inglese è rappresentata, inoltre, dal *Right to Buy*, diritto già introdotto con l'*Housing Act* del 1980.⁴³ Tale iniziativa permette agli inquilini di *housing* sociale pubblico la possibilità di acquistare il proprio alloggio al valore di mercato, potendo approfittare di uno sconto fino a 75.000 sterline, che viene calcolato in base alla durata della locazione, al tipo di alloggio (casa unifamiliare o appartamento) e alla sua localizzazione all'interno della città.⁴⁴

La stessa iniziativa, ma riservata agli inquilini di alloggi di proprietà delle *housing association*, prende il nome di *Right to Acquire* e prevede sconti compresi tra 9.000 e 16.000 sterline, calcolati secondo i medesimi criteri.⁴⁵

In alternativa, per le famiglie che non possono accedere al *Right to Buy/Right to Acquire*, è disponibile un programma di proprietà condivisa denominato *Social HomeBuy*, applicabile sia per alloggi delle Ha che per alloggi municipali. Lo schema prevede la possibilità di acquistare una parte della casa, non inferiore al 25%, con la possibilità futura di procedere nell'acquisto. Anche in questo caso è previsto uno sconto tra 9.000 e 16.000 sterline calcolato sul valore di mercato, che viene però erogato in proporzione alla percentuale di proprietà acquisita.⁴⁶

Riguardo al recupero del patrimonio inattivo, attraverso la procedura *Empty Dwelling Management Order* (Edmo), le amministrazioni locali, in accordo con i proprietari privati, possono prendere in gestione le abitazioni inutilizzate rimaste vuote per un

⁴³ Per approfondimenti vedi: Whitehead C., Scanlon K., *Social Housing in Europe II*, London School of Economics and Political Science, Londra 2008, pp. 241-259.

⁴⁴ Per approfondimenti vedi: <http://www.direct.gov.uk/en/homeandcommunity/buyingandsellingyourhome/homebuyingschemes/dg_4001398>.

⁴⁵ Per approfondimenti vedi: <http://www.direct.gov.uk/en/homeandcommunity/buyingandsellingyourhome/homebuyingschemes/dg_066460>.

⁴⁶ Per approfondimenti vedi: <http://www.direct.gov.uk/en/homeandcommunity/buyingandsellingyourhome/homebuyingschemes/dg_066479>.

periodo considerevole, al fine di riattivarle e renderle disponibili per il mercato della locazione.⁴⁷ In questo caso l'affittuario paga il canone all'autorità locale, la quale ne trattiene una parte per coprire gli eventuali costi iniziali di recupero dell'alloggio e i successivi costi di manutenzione ordinaria; la quota rimanente resta al proprietario.

La normativa inglese affronta inoltre la questione di riqualificare lo stock abitativo pubblico al fine di raggiungere un livello qualitativo appropriato, dal momento in cui larga parte del patrimonio esistente risulta inadeguato, in particolare dal punto di vista energetico: per questo motivo è stato previsto l'adeguamento degli alloggi agli standard *Decent Homes*.

Ogni casa deve sottoporsi a una procedura di valutazione del rischio in termini di salubrità e sicurezza (*Housing Health and Safety Rating System*) e, al momento della sottoscrizione del contratto di affitto o di vendita, deve essere accompagnata da un *Home Information Pack* che contenga tutta la documentazione relativa alla certificazione energetica e ai costi di gestione.⁴⁸

Le abitazioni possono essere catalogate come *Decent Homes* se soddisfano alcuni requisiti: stato di manutenzione accettabile, attrezzature relativamente moderne, buon livello di comfort termico.

Negli ultimi anni particolare attenzione è rivolta all'impatto ambientale del settore delle costruzioni: dal 2006 le linee guida del *Code for Sustainable Homes* stabiliscono gli standard di efficienza energetica e sostenibilità da applicare alle nuove realizzazioni. I criteri di valutazione comprendono emissioni di CO₂, consumo di acqua, materiali, rifiuti, inquinamento, ecologia.⁴⁹

Il governo attuale sta varando i programmi delle politiche abitative future, sottolineando la necessità di un nuovo approccio che, da una parte incoraggi gli investitori e gli istituti di credito a finanziare i progetti di *housing* sociale e, dall'altra, incrementi gli incentivi, promuovendone un uso più "creativo", attraverso il trasferimento di parte della discrezionalità pianificatoria alle comunità locali.⁵⁰

Per quanto riguarda i sussidi alla domanda, il programma *FirstBuy* promuove l'acquisto della prima casa attraverso l'erogazione di un prestito, concesso da parte dello Stato con la collaborazione dei costruttori, che copre il 20% dell'investimento, ovvero il capitale iniziale minimo per richiedere un mutuo presso le banche. L'acquirente è tenuto a versare solo il 5% del valore dell'immobile, potendo accedere ad un mutuo che ne copra il 75%. Il prestito governativo deve essere ripagato al momento della vendita della proprietà e lo Stato si impegna a reinvestire i proventi in nuovi programmi di *housing* accessibile.⁵¹

⁴⁷ L'*Housing Act* prevedeva che il periodo di inattività dell'immobile fosse di 6 mesi, mentre le ultime modifiche hanno protratto tale durata al limite minimo di 2 anni.

⁴⁸ Anche la normativa italiana prevede l'obbligo di certificazione energetica delle abitazioni, ma non esiste una catalogazione dettagliata dei requisiti necessari per un alloggio adeguato.

⁴⁹ Per approfondimenti vedi: <http://www.planningportal.gov.uk/uploads/code_for_sust_homes.pdf>.

⁵⁰ HM Government, *Laying the Foundations*, cit., pp. 2-3.

⁵¹ Per approfondimenti vedi: <http://www.direct.gov.uk/en/NI1/Newsroom/DG_197938>.

Al fine di promuovere la mobilità, è stata introdotta una nuova tipologia di contratto di affitto a tempo determinato. Questa va a sostituire in parte i tradizionali contratti a tempo indeterminato, i cosiddetti “*Lifetime*”, che consentivano ai beneficiari di occupare il medesimo alloggio senza limiti di tempo, a meno che non si presentassero problemi di morosità o comportamenti anti-sociali.⁵²

Tuttavia, il primo passo per la realizzazione dei propositi di programma è un incremento dell'offerta che assicuri più case e una crescita stabile e costante del settore. Il Governo ha proposto alcuni nuovi strumenti per la ripresa economica del mercato abitativo. Tra questi, è prevista l'approvazione di uno schema di garanzia per le nuove costruzioni (*new build indemnity scheme*) che fornisca mutui fino al 95% del valore della costruzione, sostenuto da un fondo di garanzia per i costruttori e promosso dalla *Home Builders Federation* e dal *Council of Mortgage Lenders*.

Ulteriori provvedimenti includono: la concessione di aree pubbliche; la promozione di un nuovo fondo, il *Get Britain Building investment fund*, per il sostegno delle aziende in difficoltà coinvolte in progetti urbani; il finanziamento per la costruzione di infrastrutture essenziali per lo sviluppo urbano; la possibilità per i *developer* di proporre modifiche alla *Section 106*.

Accanto a tali strumenti, devono attuarsi politiche per regolamentare i costi e assicurare la stabilità del mercato, attraverso una buona gestione economica che incentivi, inoltre, l'abbattimento dei tassi di interesse.

3.2 Gli attori

I compiti dell'amministrazione pubblica sono, da una parte, quello di contribuire alla costruzione degli alloggi accessibili tramite concessione di sovvenzioni e, dall'altra, quello di provvedere all'assegnazione delle abitazioni.

Il programma di decentramento (*Localism Act 2011*) prevede che le autorità locali acquistino maggiore autonomia nella formulazione dei propri criteri di accesso. Tale misura mira a rendere più flessibile il metodo di assegnazione, in modo da rispondere in maniera più efficace alle esigenze locali.

I fornitori di *housing* sociale sono associazioni no profit finanziate dal Governo, le cosiddette *Registered Social Landlords (Rsl)*, di cui fanno parte *housing association*, cooperative e altre società.

Le *housing association*, in particolare, si occupano della costruzione e della gestione degli alloggi, sia sociali che sul libero mercato, nonché della realizzazione di servizi scolastici, sanitari, amministrativi e culturali di quartiere.

⁵² HM Government, *Laying the Foundations*, cit., p. 22.

Il coordinamento delle operazioni è delegato alle regioni⁵³, ognuna delle quali agisce tramite un'agenzia amministrativa; nel caso dell'Inghilterra tale agenzia prende il nome di *Homes and Communities Agency* (Hca). Questo ente è dotato di un determinato capitale di investimento destinato al finanziamento del *social housing*, sia per progetti di nuova costruzione, sia per riqualificazione del patrimonio esistente e per operazioni di rigenerazione del territorio.

Il *Localism Act* prevede che anche la funzione normativa venga trasferita nelle mani della Hca, abolendo la *Tenant Service Authority*⁵⁴, allo scopo di istituire un corpo unico che si occupi di tutto il processo, dalla regolamentazione alla gestione del piano finanziario.

La politica di dismissione del patrimonio pubblico degli anni passati ha comportato la vendita delle case popolari, sia agli affittuari, sia alle *housing association*; queste ultime hanno acquisito circa un milione di alloggi venduti dallo Stato tra il 1988 e il 2009.

Ad oggi, le *housing association* sono i principali *developer* di alloggi accessibili, gestendo circa il 54% del patrimonio residenziale sociale in Inghilterra.⁵⁵

3.3 Il sistema dei finanziamenti

Nel Regno Unito, fino alla fine degli anni Ottanta, il settore del *social housing* godeva di sussidi statali che coprivano fino al 90% degli investimenti. Negli anni successivi, a causa sia dell'aumento degli affitti, sia della maggiore competizione tra le Ha, tale percentuale è scesa a livelli inferiori al 60%.⁵⁶

Fino al 2007, la vendita di case a basso costo costituiva una parte importante del finanziamento aggiuntivo per lo sviluppo di progetti di *affordable housing* in affitto; tuttavia, a causa della crisi finanziaria globale, questa fonte di capitali è andata riducendosi.

La fornitura di nuova edilizia abitativa accessibile è generalmente finanziata attraverso tre fonti:

- *equity* delle *housing association*;
- finanziamenti bancari, concessi tramite intermediazione da parte dell'*Housing Finance Corporation* (Thfc);
- sussidi governativi, erogati dalla Hca attraverso *grants*.

Lo schema tipico di finanziamento prevede che il 50% dell'investimento sia versato per una parte dalle *housing association*, impiegando fondi propri, mentre per l'altra parte attraverso prestiti erogati dalle banche. In questo caso, vi sono istituti di credito speciali dedicati alla concessione di mutui per finanziamento del settore dell'*housing*. L'attività

⁵³ Per "regioni" in questo caso si intendono, per semplificazione, le quattro nazioni costitutive del Regno Unito: Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del Nord.

⁵⁴ Tale ente era incaricato principalmente di regolare i servizi erogati dai *Registered Social Landlords* (Rsl).

⁵⁵ Laino E., Pittini A., *Housing Europe Review* 2012, cit., p.77.

⁵⁶ Whitehead C., Scanlon K., *Social Housing in Europe*, cit., p. 58.

di tali banche è considerata a basso rischio, sia grazie al sistema degli *Housing Benefit* e dei sussidi statali, sia grazie al ruolo di supervisione fornito dalla Hca.

L'*Housing Finance Corporation*, inoltre, non solo funge da intermediario e garante nei rapporti tra le *housing association* e gli istituti di credito, ma può anch'essa trasferire capitale per lo sviluppo degli interventi, attraverso l'emissione di bond.

Il restante 50% dell'investimento è ottenuto sotto forma di sovvenzioni fornite dalla *Homes and Communities Agency*, nell'ambito della gestione dei fondi destinati dal governo per iniziative di *housing sociale*.⁵⁷ Questo tipo di sussidio non è inteso propriamente come un contributo a fondo perduto, ma rappresenta un prestito che deve essere restituito al momento della cessione dell'immobile, grazie ai proventi ricavati dalla vendita.⁵⁸

Il budget stanziato per l'Hca fa parte del programma governativo "Piano per lo sviluppo" (*Plan for Growth*), che mira a promuovere la crescita economica e l'occupazione, attraverso la *partnership* con imprese private locali.

Nello specifico, per il periodo 2011-2015, sono stati allocati 6,8 miliardi di sterline (quasi 8,5 miliardi di euro). Una quota, dell'ammontare di 4,5 miliardi di sterline, è destinata alla fornitura di 150.000 alloggi accessibili, tra interventi di nuova costruzione e riqualificazione di patrimonio esistente, comprendendo anche un piano di recupero delle case vuote (*Empty Homes*), un programma di sostegno al mutuo (*Mortgage Rescue*) e specifici interventi indirizzati ai senzatetto.⁵⁹

Gli ulteriori 2,3 miliardi a disposizione sono specificamente dedicati al programma di adeguamento qualitativo ed energetico dello stock, secondo il *Decent Homes Programme*, e allo schema *FirstBuy* di agevolazione per l'acquisto della prima casa.⁶⁰

La strategia delle politiche abitative fino ad oggi ha puntato sull'incentivazione dei sussidi alla domanda, principalmente attraverso gli *housing benefit*, erogati dalla autorità locali al fine di coprire in tutto o in parte l'affitto settimanale delle famiglie più disagiate. Nel settore dell'affitto privato, considerando un'incidenza media del canone di locazione del 30% sul reddito, grazie al contributo degli *housing benefit* la spesa per la casa viene ridotta fino al 18%.⁶¹

Tuttavia, il miglior modo per permettere alle famiglie bisognose la creazione di un futuro stabile è aiutarle a trovare un lavoro, misura che dovrebbe ridurre i benefici economici erogati dallo Stato. La dipendenza dai benefici, infatti, è un problema fortemente criticato da molte associazioni, poiché numerose famiglie godono di un sostegno economico superiore alle loro necessità; per questo, il governo vuole restaurare l'equità del sistema, riservando circa un terzo degli alloggi del mercato privato alla locazione accessibile per coloro che richiedono benefici pubblici.

⁵⁷ Economic Commission for Europe, *Guidelines on Social Housing. Principles and examples*, United Nations, Ginevra 2006, pp. 66-67.

⁵⁸ Whitehead C., Scanlon K., *Social Housing in Europe*, cit., p. 58.

⁵⁹ La prevenzione dell'homelessness è un punto prioritario della politica del Governo, che ha istituito il programma "No Second Night Out", per assicurare che nessuno passi più di una notte in strada. Per approfondimenti vedi: HM Government, *Laying the Foundations*, cit., p. 46.

⁶⁰ <<http://www.homesandcommunities.co.uk/ourwork/our-funding>>.

⁶¹ Horsfield G., *Family Spending. A report on the 2010 Living Costs and Food Survey*, Office for National Statistics, Newport 2011, p. 24.

Due strumenti introdotti da poco nel quadro normativo britannico sono il *Local Housing Allowance*, che prevede incentivi alla domanda nel settore privato, e l'*Universal Credit*, che integra e sostituisce una serie di sovvenzioni precedenti (*Working Tax Credit, Child Tax Credit, Housing Benefit, Income Support, income-based Jobseeker's Allowance, income-related Employment and Support Allowance*). L'*Universal Credit*, che verrà attivato nel 2013, ha l'obiettivo di semplificare l'erogazione dei sussidi pubblici, offrendo, da una parte, l'opportunità alle famiglie di trovare o mantenere il proprio posto di lavoro, nonché di gestire al meglio i loro bilanci e, dall'altra, la garanzia ai proprietari di case di proteggere la loro posizione finanziaria.

3.4 Uno strumento finanziario per il sociale: i *Social Impact Bonds*

Per il raggiungimento di scopi sociali, il Regno Unito è orientato verso lo sviluppo di nuovi strumenti finanziari che permettano la collaborazione tra settore pubblico e privato nell'erogazione dei servizi necessari.

Dal 2010 sono in via di sperimentazione i cosiddetti *Social Impact Bond (Sib)*, particolari contratti di *partnership*, in cui il settore pubblico si impegna a restituire al *provider* privato il capitale da questo investito per il conseguimento di buoni risultati sociali. Gli investitori che riescono a fornire un servizio socialmente utile grazie ai loro interventi, sulla base di questo contratto, hanno diritto a un pagamento da parte dello Stato, che copra l'investimento iniziale, ma che assicuri loro anche un profitto proporzionale all'efficacia dei servizi erogati.

I principali obiettivi dei Sib sono:

- incrementare il capitale disponibile per finanziare interventi sociali;
- incoraggiare il coinvolgimento di diversi *provider* e la collaborazione reciproca;
- creare una regolamentazione del mercato e assicurare flussi prevedibili di ritorno agli investitori;
- incanalare i fondi pubblici più direttamente verso il sostegno all'offerta.

Questi strumenti non sono comunque applicabili in ogni situazione, per questo si rende necessario uno specifico studio che ne valuti l'opportunità di applicazione e la fattibilità. La valutazione prende avvio dalla definizione della questione sociale, con l'individuazione di specifici gruppi i cui bisogni non trovano risposta o vengono affrontati in modo non adeguato. L'inquadramento del gruppo di riferimento è una fase importante, poiché per un target troppo ampio i finanziamenti verrebbero dispersi e l'intervento non riuscirebbe ad avere un impatto significativo, mentre per un gruppo eccessivamente ristretto il servizio non costituirebbe statisticamente un beneficio diffuso.

Dal momento in cui le questioni sociali richiedono spesso una grande varietà di azioni, risulta di fondamentale importanza, per la scelta di un contratto Sib, lo sviluppo di una strategia di intervento.

La collaborazione con le autorità nazionali e locali permette di identificare le migliori modalità di azione per la comunità considerata e di raggiungere gli obiettivi preposti, stabilendo l'impatto sociale che avrà il programma al momento della sua attuazione.

3.5 Conclusioni sul caso inglese

Negli ultimi anni le politiche governative inglesi sono state in grado di modificare sensibilmente il funzionamento e il ruolo del settore del *social housing*.

I nuovi programmi sono orientati in primo luogo alla riqualificazione dello stock esistente, attraverso politiche di rinnovamento urbano che prevedono anche interventi di demolizione e ricostruzione, con particolare attenzione a un uso più sostenibile del suolo. Il Governo si sta muovendo infatti al fine di promuovere soluzioni abitative innovative, in collaborazione con alcuni studi di architettura, che hanno redatto nel 2007 l'indagine "*Recommendations for Living at Superdensity*"⁶².

Il documento propone una strategia per implementare la qualità degli interventi ad elevata densità, cercando di rispondere al meglio alle aspettative e alle aspirazioni che caratterizzano la cultura abitativa inglese, tendenzialmente orientata verso la casa unifamiliare con spazio aperto privato.⁶³

Sempre nell'ottica di un'ottimizzazione nell'utilizzo dello stock esistente, risulta molto interessante la politica di recupero degli alloggi sfitti. Tale programma, oltre a reimmettere sul mercato un certo numero di residenze altrimenti inutilizzate, può influenzare positivamente l'integrazione, prevedendo l'inserimento di famiglie meno abbienti all'interno di contesti abitativi già strutturati.

Nell'ambito dei piani di rigenerazione urbana, sono comprese, infatti, anche nuove strategie per ridurre la polarizzazione e la segregazione sociale. In primo luogo sono previste alcune modifiche dei criteri di allocazione; inoltre, l'introduzione del sistema di assegnazione "*Choice Based Lettings*" consente una certa libertà di scelta da parte degli affittuari, che possono esprimere una serie di preferenze riguardo alla sistemazione futura. Quest'ultimo strumento necessita però di uno specifico controllo sulle procedure di assegnazione e sulle esigenze dei beneficiari, di modo che le caratteristiche dell'alloggio corrispondano a quelle della famiglia.

In conclusione, il Regno Unito dimostra una strategia organizzativa del settore ben strutturata e piuttosto efficiente. Tuttavia, gli indirizzi governativi promuovono una costante ricerca, al fine di rigenerare le politiche per rispondere adeguatamente alla crescente pressione abitativa e alle nuove forme della domanda.

⁶² Per approfondimenti vedi: <<http://www.designforhomes.org/wp-content/uploads/2012/03/Superdensity2.pdf>>.

⁶³ Rossi I., *Housing sociale a Londra*, "Industria delle costruzioni", 415, settembre-ottobre 2010, p. 13.

Milano, Vienna, Londra: esperienze a sistema

Or io penso che nella ricerca del vero la voce sintesi non debba sempre esprimere ricomposizione delle parti per ottenere altra volta il tutto ch'erasi coll'analisi diviso; imperocchè altro è dividere il tutto nelle sue parti, e quindi ricomporlo, onde acquistarne un'idea distinta, ed altro mettere in rapporto le parti tra loro onde scoprire nuove relazioni tra le parti stesse, e giungere con questo mezzo a nuove conoscenze.

Colecchi, 1837

1. Analisi

Dopo aver approfondito il quadro complessivo che riguarda il processo di promozione e fornitura del *social housing*, è opportuno scendere di scala andando ad analizzare nel dettaglio alcuni casi studio.

Milano, Vienna e Londra, nella loro configurazione di città metropolitane, subiscono una maggiore pressione abitativa rispetto ad altre realtà urbane dei rispettivi Paesi. Per questo motivo, un intervento efficace in tali contesti risulta urgente ed è ammissibile che si riferisca a linee guida comuni.

Comprendere, caso per caso, la complessità delle procedure di promozione di *housing* sociale aiuta a delineare analogie e differenze dei diversi sistemi applicati, al fine di far emergere i processi più equilibrati da cui trarre ispirazione nel disegno delle politiche future.

1.1 La scelta dei casi studio

L'obiettivo della ricerca è quello di comparare esperienze di natura diversa, ognuna caratterizzata da particolarità specifiche, che possano costituire degli spunti di riflessione in prospettiva di uno sviluppo consapevole del sistema.

Si è scelto di prendere in esame casi diversificati tra interventi pubblici, operazioni private e compartecipazione pubblico-privato ai vari livelli, in modo da restituire un quadro complessivo dello stato dell'arte che caratterizza le pratiche contemporanee dei Paesi selezionati.

Considerando la rapida evoluzione dei meccanismi che regolano il settore, in particolare negli ultimi anni, si è deciso di analizzare operazioni abbastanza recenti – attivate dal 2000 in poi – e di valutarne la qualità complessiva, in relazione alla procedura di sviluppo tramite la quale si sono avviate.

La documentazione dei progetti mira innanzitutto a rappresentare schematicamente il processo di attivazione degli interventi, definendo i ruoli dei diversi attori e i rispettivi livelli di coinvolgimento anche nelle successive fasi di progettazione, realizzazione e gestione degli immobili.

Aspetto centrale dell'analisi è rappresentato dalla documentazione dei costi operativi, in relazione ai sistemi di finanziamento. Tale schema mette in luce la qualità dell'interazione tra pubblico e privato, rivelando, in alcuni casi, interessanti dinamiche di partenariato.

Per completare la descrizione della qualità complessiva degli interventi, oltre alle relazioni con il contesto urbano e alle caratteristiche architettoniche, specifica attenzione è stata riservata agli aspetti tecnici e ambientali. Un'adeguata progettazione dei caratteri tecnologici ed energetici degli edifici permette infatti un'ottimizzazione non solo in termini di consumo di risorse, ma anche in termini economici, riducendo le spese di costruzione e di gestione degli alloggi e determinando la sostenibilità complessiva dell'intervento.

In ultimo, poiché anche la sostenibilità sociale incide sulla fattibilità economica dei progetti, si è inteso registrare gli aspetti che la coinvolgono, tra cui la presenza di mix abitativo, il livello di coinvolgimento delle famiglie all'interno del processo, la funzione della gestione sociale.

Per Milano vengono presentati quattro casi studio, molto diversi tra loro dal punto di vista procedurale.

Il progetto di via Gallarate, all'interno del programma di "Abitare a Milano 1", rappresenta un tipico progetto di Edilizia Residenziale Pubblica, finanziato a totale carico delle autorità locali.

Il caso di Pompeo Leoni, si configura come un'operazione in partenariato tra Comune e società cooperativa, per buona parte finanziata attraverso un prestito agevolato da parte di un istituto di credito privato. Il progetto, che prevede sia nuova costruzione sia la ristrutturazione di un impianto industriale dismesso, risulta interessante anche per l'aspetto di riqualificazione urbana, tipologia di intervento verso la quale è necessario tendere in futuro.

L'esperienza di via Cenni risulta virtuosa nel panorama italiano: la promozione da parte di una fondazione etica, l'utilizzo dei fondi messi a disposizione attraverso il Fondo Investimenti per l'Abitare e il Fondo Immobiliare di Lombardia, nonché l'avanzato livello di progettazione tecnologica lo rendono un progetto modello, che è auspicabile non resti semplicemente un caso eccezionale.

Infine, il progetto sperimentale di cohousing in affitto Cosycoh viene presentato come alternativa interessante di abitare sociale, ponendosi tra il *social housing* vero e proprio e le soluzioni presenti sul mercato libero della locazione.

I casi viennesi presentano tutti un sistema procedurale ben definito di partenariato. Sia in *Autofreie Mustersiedlung*, sia in *Mühlweg Holzbau*, sia in *Thürnlhof Wohnbau* emerge il particolare ruolo dell'autorità pubblica, che governa e gestisce l'intero processo con la collaborazione attiva del privato. L'efficace regolamentazione del sistema del *social housing* è dimostrata anche dallo schema dei finanziamenti, che si presenta analogo e paragonabile per le diverse esperienze.

A Londra, interessanti episodi di partenariato sono sviluppati ad *Adelaide Wharf* e *BedZed*, dove, in entrambi i casi, un'impresa privata di profilo etico è supportata dal settore pubblico nello sviluppo delle iniziative.

Il terzo progetto selezionato, *Stadthaus*, rappresenta, invece, un'operazione di carattere più privato, condotta da un'associazione a profitto limitato in collaborazione con un imprenditore di mercato.

1.2 Il metodo di indagine

La fase di raccolta dati si è svolta in passaggi successivi. La ricerca bibliografica e sitografica iniziale ha costituito la base per i seguenti approfondimenti, che si è scelto di svolgere contattando gli operatori coinvolti e, quando possibile, effettuando delle interviste dirette.

Lo scopo di tale procedura è stato quello di confrontarsi con i soggetti interessati, non soltanto al fine di raccogliere dati puntuali, ma anche di investigare i processi e gli approcci di volta in volta sviluppati. Ciò ha permesso di riscontrare in alcuni casi una spiccata sensibilità rispetto al tema del *social housing*, mentre in altre occasioni di constatare una certa rigidità delle posizioni.

Per i casi italiani è stato sempre possibile dialogare con almeno uno degli attori che hanno preso parte alle iniziative studiate. Il contributo è stato fondamentale per comprendere appieno la dinamiche e i sistemi che hanno caratterizzato i diversi interventi; tuttavia, non sempre è stato possibile reperire tutti gli elementi di interesse per completare l'indagine.

Gli operatori viennesi si sono dimostrati estremamente disponibili al confronto, fornendo spesso dati dettagliati in merito ai progetti. Tale propensione allo scambio di informazioni rivela un sistema altamente trasparente e aperto. È stimolante percepire l'orgoglio dimostrato nei confronti di una politica efficiente e lungimirante di cui la città si fa vanto.

Al contrario, il contatto con gli attori dei progetti inglesi si è rivelato difficoltoso e in gran parte lacunoso. A dispetto della pubblicità che viene divulgata in merito agli interventi selezionati, presentati anche in modo approfondito sugli aspetti architettonici e tecnologici, si è dovuta riscontrare una certa reticenza nel trasmettere informazioni di carattere economico-finanziario. Ciò non ha permesso di caratterizzare ogni intervento nella sua specificità, rendendo problematico definire con certezza la natura dei processi; è stato quindi necessario applicare alcune semplificazioni, ragionate sulla base di nozioni di carattere generale, riguardo agli schemi di finanziamento istituzionali e alle procedure tipiche.

Per concludere, una volta sistematizzati i dati disponibili, si è sviluppata un'analisi trasversale al fine di far emergere i temi della sostenibilità nei suoi vari aspetti, effettuando un *benchmarking* delle pratiche.

Fonte

Scheda di analisi dei casi studio rielaborata da: Ginelli E., Castiglioni L., *Strumento di analisi critica e conoscenza di casi studio*, materiale didattico "C.I. Innovazione tecnologica e controllo ambientale", Politecnico di Milano a.a. 2011-2012.

Note per la lettura

I dati non reperiti sono indicati come non disponibili [n.d.].

I dati non accertati sono stati dedotti e ricavati tramite rielaborazioni personali e vengono indicati in *corsivo*.

Quando la voce non è presente all'interno del progetto la casella è barrata [---].

Le distanze e i tempi di percorrenza si riferiscono al tragitto più breve praticabile a piedi.

I costi degli affitti sono da intendersi come importi mensili.

2. AbitaMI

2.1 Via Gallarate

Edilizia residenziale pubblica sovvenzionata – Intervento pubblico

SCHEMA 1 – Anagrafica del Progetto	
1.1 Dati identificativi dell'intervento	
Denominazione	Abitare a Milano 1 – via Gallarate
Indirizzo	via Appennini 92-94-96-98, Milano, Italia
Scala dell'intervento	Intervento alla scala urbana
Tipologia dell'intervento	Intervento di nuova costruzione su area libera, sottoposta a bonifica, in zona di espansione
Confini dell'area	Nord: via Gallarate Est: complesso residenziale Sud: via Appennini Ovest: lotto di pertinenza della stazione MM1 Molino Dorino
Localizzazione rispetto alla città	Periferia nord-ovest (8,8 km ca. dal Duomo)
Destinazione funzionale dell'area secondo strumenti urbanistici	Area a standard
Anno di inizio-fine progetto	Luglio 2005 – novembre 2005
Anno di inizio-fine lavori	Marzo 2006 – maggio 2009 (termine operazioni di collaudo: ottobre 2009)
Riconoscimenti e premi	- Mostra "Dreaming Milano" (Ex fondazione Mazzotta - Milano, giugno 2009) - Mostra "Milano work in progress 2" a cura di Luca Molinari e Simona Galateo, presso lo Spazio FMG di Milano (3-30 novembre 2009) - Esposto alla XII Biennale di Architettura di Venezia, presso il Padiglione Italiano



Fig. 1: Vista panoramica est

Fonte: <<http://www.mabarquitectura.com>>

1.2 Attori del processo	
Committente	Comune di Milano
Developer	Comune di Milano
Progettista	Mab Arquitectura
Attori di progetto coinvolti	<p>Progetto esecutivo: Mab Arquitectura, Bms Progetti</p> <p>Direttore lavori: Arch. Corrado De Luca</p> <p>Strutture: Gabriele Salvatoni</p> <p>Progetto impianti: Beta progetti</p>
Attori della costruzione	<p>General contractor: Aldo Pollonio Spa</p> <p>Parco e lavori esterni: Peverelli Srl</p> <p>Illuminazione esterna: Iguzzini</p> <p>Pavimentazione esterna: Succetti Luciano</p> <p>Involucro esterno: Ytong</p> <p>Isolamento esterno e intonaco: Rasoges Carnovale Spa</p> <p>Elementi prefabbricati in cemento per attrezzatura esterna: Antoniolo Engineering Snc</p> <p>Acciaio corten e lattoneria: Iteco Srl</p> <p>Pavimenti: Bruni Zani Srl</p> <p>Pavimentazione esterna in terra battuta: Bellan Emanuele</p> <p>Serramenti: Cima Srl</p> <p>Attrezzatura urbana e aree gioco: Pacchiarini Snc</p> <p>Ascensori: Lenzi Srl</p> <p>Sicurezza: Ing. Roberto Uslenghi</p>
Modalità di assegnazione del progetto	Concorso internazionale di progettazione "Abitare a Milano: nuovi spazi urbani per gli insediamenti di edilizia sociale", bandito dal Comune di Milano nel marzo 2005
Modalità di appalto	Bando pubblico con gara
Proprietà dell'area prima dell'intervento	Comune di Milano
Proprietà del progetto realizzato	Comune di Milano
Gestore	Custode sociale Aler
Attività del gestore	<p>Servizi di accompagnamento, sostegno e assistenza all'utenza in difficoltà (accompagnamento spesa, disbrigo pratiche burocratiche, accompagnamento sanitario)</p> <p>Eventuale collaborazione con i servizi sociali</p>
Criteri di accesso	<p>Categorie preferenziali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - madri sole e straniere con minori a carico - minori non accompagnati che, divenuti maggiorenni, escono da percorsi di comunità o comunità leggera, segnalati dalla Direzione Centrale Famiglia, Scuola e Politiche Sociali - Forze dell'Ordine <p>Canone sociale:</p> <p>Ad alcune specifiche categorie è riservato un certo numero di alloggi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - anziani soli e/o in coppia - persone sole con minori - famiglie di nuova formazione <p>Canone moderato:</p> <p>Ad alcune specifiche categorie è riservato un certo numero di alloggi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - residenti in prossimità del complesso (500 metri dallo stabile di via Gallarate) che non possono più permettersi di risiedere in soluzioni abitative private a causa dei costi
Partecipazione delle famiglie	---

SCHEDA 2 – Criteri, obiettivi, scelte di finanziamento e costi
2.1 Processo di finanziamento

Schema di finanziamento	Solo pubblico		
Costo dell'operazione	Area		0 €
	Costruzione		27.425.837 €
	Oneri di urbanizzazione		0 €
	Spese accessorie (imposte)		3.192.533 €
	Totale		circa 30.700.000 €
Incentivi all'offerta	---		
Incentivi alla domanda	Possibilità di richiedere Contributo di Solidarietà (sostegno economico per inquilini di alloggi di proprietà del Comune di Milano che si trovano in condizioni socio-economiche disagiate)		
Contributo pubblico	Comune di Milano	80,4%	24.672.000 €
	Regione Lombardia	19,6%	6.028.000 €
Contributo privato	---		
Profitto dei developer	---		

2.2 Costi dell'intervento e di gestione

Costo di costruzione	24.425.837,02 €		
	Costo di costruzione generale: ca. 980 €/m ² Costo di realizzazione residenziale: 1.162 €/m ²		
Costo di riqualificazione	Bonifiche ambientali: 3.000.000 €		
Costo medio di affitto degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	9,25 €/m ²		
Costo di affitto degli alloggi	Tipologia alloggio	Canone moderato *	Canone sociale
	Bilocale 42 m ²	325 € (7,7 €/m ²)	Calcolato in base all'ISEE Erp del candidato
	Bilocale 49-71 m ²	350 € (5,8 €/m ²)	
	Trilocale 71 m ²	485 € (6,8 €/m ²)	
	Quadrilocale 83,5 m ²	565 € (6,8 €/m ²)	
	* Le spese condominiali sono escluse		
Costo medio di vendita degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	2.975 €/m ²		
Costo di vendita degli alloggi	---		
Costo di gestione in uso dell'alloggio	n.d.		

Note e commento al processo

Il caso rappresenta un tipico processo di Edilizia Residenziale Pubblica. Il finanziamento è totalmente a carico dell'ente pubblico, ripartito tra Comune e Regione; la sostenibilità economica del progetto dipende solo dalla riscossione dei canoni di affitto, non essendo prevista la possibilità di vendita del patrimonio, nemmeno nelle forme del riscatto.

Per quanto riguarda i costi dell'operazione è da sottolineare che l'area non ha costituito voce di spesa, essendo già proprietà del Comune, e le spese accessorie, ovvero le imposte, corrispondono in questo caso alla sola aliquota Iva.

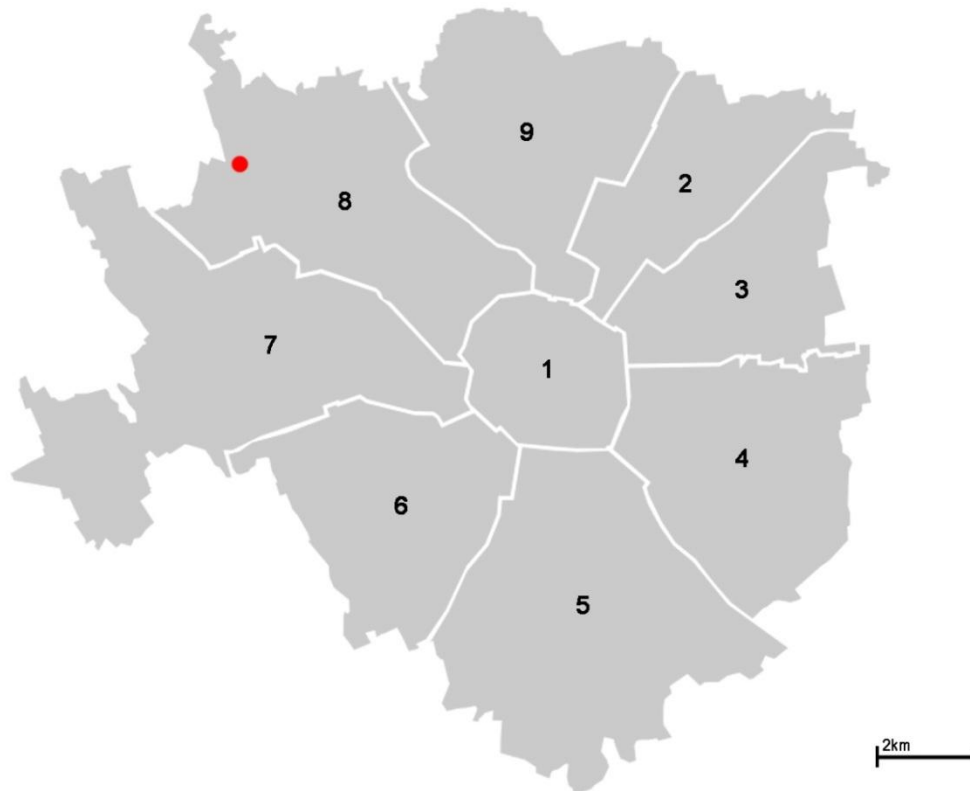


Fig. 2: Milano (Italia) – Localizzazione del progetto a scala territoriale

Fonte: elaborazione su immagine da Wikipedia



Fig. 3: Milano, quartiere Gallaratese – Localizzazione del progetto a scala urbana

Fonte: elaborazione su immagine da Google Maps

SCHEDA 3 – Strumenti, regolamenti e normativa del processo di programmazione e progettazione	
Strumenti cogenti di riferimento per il progetto (legislazione, normativa, programmi – europei, nazionali, locali)	<p>Normativa italiana:</p> <ul style="list-style-type: none"> - D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 192, <i>Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia</i> <p>Normativa Regionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - P.R.E.R.P. 2002 - P.I.I. - L.R. 13 luglio 2007, n. 14, <i>Innovazioni del sistema regionale dell'edilizia residenziale pubblica: disciplina dei servizi abitativi a canone convenzionato</i> - L.R. 2006, n. 24, <i>Norme per la prevenzione e riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente</i> - DGR 26 luglio 2007, n. 8/5018, <i>Determinazioni inerenti la certificazione energetica degli edifici</i> <p>Normativa comunale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regolamento edilizio del Comune di Milano
Deroghe ai regolamenti vigenti	---
Strumenti di consiglio europei e/o nazionali di riferimento per il progetto (linee guida ambientali, protocolli ecc.)	Direttiva 2002/91/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 16 dicembre 2002, "Sul rendimento energetico nell'edilizia"
Strumenti per la certificazione ambientale e/o energetica, di riferimento per il progetto	Certificazione in corso da parte del Comune

SCHEDA 4 – Analisi del contesto: caratteristiche del sito allo stato di fatto	
Accessibilità pedonale/ciclabile	Pista ciclabile che collega la stazione MM1 Molino Dorino con quella MM1 Bonola su via Mario Bora (parallela sud di via Appennini)
Presenza di trasporti pubblici e distanze	<ul style="list-style-type: none"> - MM1 Molino Dorino, a 8 minuti di distanza (600 m) - MM1 San Leonardo, a 11 minuti di distanza (900 m) - Autobus 69
Presenza di servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc. e distanze	<p>Entro 1 km:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 asilo nido privato 2 scuole per l'infanzia 1 scuola media 2 istituti di istruzione superiore 2 studi medici 3 centri sportivi
Presenza di attività commerciali di vicinato e distanze	<p>Entro 250 m:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 negozio di mobili 1 negozio di automobili 1 ristorante 1 stazione di servizio <p>Entro 500 m:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 supermercato in via Visconti <p>Entro 2 km:</p> <ul style="list-style-type: none"> centro commerciale Bonola
Caratteristiche dell'area: grado di naturalità, urbanizzazione, inquinamento	<ul style="list-style-type: none"> - Area mediamente urbanizzata, con zone verdi private o pubbliche non attrezzate - Medio livello di inquinamento atmosferico e acustico, dovuto principalmente al traffico su via Gallarate

SCHEDA 5 – Analisi del progetto: criteri, obiettivi e scelte progettuali caratterizzanti l'intervento**5.1 Quantità di progetto e/o quantità realizzate: servizi**

Trasporti pubblici	---
Servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc.	Asilo nido Centro diurno per anziani Centro socio-culturale "Spazio 8" Centro orientamento alla casa per cittadini stranieri Spazi per associazioni a disposizione degli abitanti del quartiere
Attività commerciali di vicinato	7 locali tra commercio e caffetterie

5.2 Ecologia e sostenibilità del sito: soluzioni di progetto

Caratteristiche aree esterne	- Creazione di un parco lineare all'interno del quale sorgono gli edifici, chiuso a nord da una collinetta che scherma dal traffico di via Gallarate, aperto a sud verso la città con spazi gioco e spazi attrezzati per la comunità - Percorso pedonale est-ovest in terra battuta stabilizzata che costituisce una spina centrale di collegamento tra i vari spazi del parco
Accessibilità pedonale/ciclabile	Percorso pedonale est-ovest che collega le fasce verdi nord e sud
Accessibilità veicolare e posizione dei parcheggi	2 accessi carrabili da via Appennini

5.3 Quantità di progetto e/o quantità realizzate

Distanza tra gli edifici e orientamento	Posizionamento degli edifici studiato in modo da massimizzare il soleggiamento diretto Distanza rispetto agli edifici limitrofi: nord: --- (area libera) est: 36 m sud: 22 m ovest: --- (area libera) Distanza tra gli edifici del complesso: 70-100 m
Tipologia edilizia	Tipologia mista di linea e torre (nuclei composti ciascuno da una torre e da un corpo basso)
Sistema distributivo	Torri: corpi scala e ascensore centrali, con un lato che affaccia sull'esterno Corpi bassi: un corpo scala ascensore ogni 2 appartamenti o ballatoio di distribuzione
Numero di edifici	4
Numero di piani	Fuori terra: 4-9-11 Interrati: 1 (posti auto coperti e cantine)
Numero totale di alloggi	Numero totale alloggi: 184 Edifici centrali: 28 + 28 Edifici laterali: 62 + 66
Mix di alloggi pubblici/sociali/privati	2/3 canone sociale (edilizia pubblica) 1/3 canone moderato (edilizia convenzionata)
Presenza di Cohousing	---
Presenza di spazi collettivi ad uso dei residenti	Lavanderie Depositi comuni Cantine 195 posti auto
Presenza di spazi a destinazione funzionale diversa da quella residenziale	Servizi di quartiere: spazi pubblici attrezzati asilo nido centro diurno per anziani centro socio-culturale centro orientamento alla casa per cittadini stranieri 7 locali tra commercio e caffetterie spazi per associazioni a disposizione degli abitanti del quartiere Spazio pubblico: piazze, parco

Superficie totale dell'intervento Superficie fondiaria mq.	Superficie fondiaria = 33.860 m ²
S.L.P. residenziale totale	Residenza: 14.542 m ² Cantine, locali tecnici: 2.867 m ² Parcheggi interrati: 2.670 m ² Servizi alla residenza: 1.330 m ² Superfici commerciali: 862 m ²
S.L.P. totale ad altra destinazione	Parco pubblico: 28.000 m ² Asilo nido: 490 m ² (30 bambini) Centro diurno per anziani: 320 m ² Centro socio-culturale: 180 m ² Locali commerciali: da 45 a 190 m ² ciascuno
Popolazione insediabile/insediata	503 abitanti virtuali
Posti di lavoro creati	15-20

5.4 Dati anagrafici degli alloggi

Taglio degli alloggi	45% Bilocali	50-60 m ²	2 utenti virtuali
	30% Trilocali	70-80 m ²	3 utenti virtuali
	20% Quadrilocali	90-100 m ²	4 utenti virtuali
	5% Appartamenti per famiglie numerose	100 m ²	6 utenti virtuali
Affaccio degli alloggi	Doppio affaccio est-ovest Zona giorno con balconi e logge rivolta a ovest Zona notte rivolta a est		
Predisposizione alla flessibilità spaziale-funzionale	Il corpo D ospita alcuni alloggi pensati per l'eventuale convivenza di due famiglie, quindi predisposti per una possibile divisione		

SCHEDA 7 – SOLUZIONI COSTRUTTIVE

Struttura portante	Travi e pilastri: calcestruzzo armato Solai: laterocemento
Involucro	Tamponamenti esterni: calcestruzzo cellulare Ytong intonacato Serramenti: alluminio con taglio termico e vetrocamera Sistemi oscuranti: ante di alluminio scorrevoli o piegabili a libro
Partizioni interne	Muratura
Caratteristiche particolari del cantiere	Tamponamenti esterni posati in 10 mesi

SCHEDA 6 – QUALITÀ AMBIENTALE INTERNA – CONSUMO DI RISORSE – CARICHI AMBIENTALI

Fabbisogno energetico annuo (kWh/m ²)	Classe energetica B (dopo adeguamento alla L.R. 13 luglio 2007, n. 14 intercorso in fase di realizzazione)
Sistema infrastrutturale per l'approvvigionamento energetico per il riscaldamento/raffrescamento degli spazi confinati (ex Teleriscaldamento / teleraffrescamento,...)	Teleriscaldamento (prodotto dal termovalorizzatore di Silla 2)
Tipologia impianti di riscaldamento/raffrescamento	Residenziale: caloriferi Altre funzioni: sistemi autonomi elettrici
Presenza di sistemi attivi per il comfort ambientale ad utilizzo energia rinnovabile	---
Presenza di soluzioni progettuali per il comfort ambientale con sfruttamento della radiazione solare (sistemi passivi)	---
Presenza di soluzioni progettuali per lo sfruttamento della ventilazione naturale	---
Domotica	---
Trattamento dei rifiuti	---

Utilizzo di materiali ecologici, riciclati, riciclabili	---
Sistemi per il risparmio/riciclo e/o riutilizzo dell'acqua piovana	---

SCHEDA 8 – Considerazioni critiche

Note e considerazioni	Delle attività commerciali previste solo un negozio di impianti e uno di abiti da sposa sono attivi. I restanti spazi risultano a tutt'oggi ancora vuoti (alcuni di essi sfitti fin dall'inizio, altri, invece, rilevati in un primo tempo e poi abbandonati).
-----------------------	--

Bibliografia**Fonti**

Monografie	---
Riviste	- Bauwelt, n. 21, maggio 2010, pp. 16-25 - Casabella, n. 789, maggio 2010, pp. 78-83 - Domus, n. 929, ottobre 2009, pp. 22-27
Sitografia	- http://www.ytong.it/it/docs/Ytong_Case_History_Sociale.pdf - http://www.edilportale.com/news/2009/11/architettura/abitare-a-milano-via-gallarate-di-mab-arquitectura_17165_3.html - http://www.edilio.it/media/edilio/news/pdf/SocialHousingMI-Ark.pdf - http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/contentlibrary/In%20Comune/In%20Comune/Strategia%20di%20Sviluppo/Nuovi%20%20progetti%20dellabitare/Abitare%20a%20Milano_Via%20Gallarate_Strategie%20di%20Sviluppo_Edilizia%20Sociale - http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/ContentLibrary/Giornale/Giornale/Tutte%20le%20notizie/Casa/CASA_bando%20per%20alloggi%20via%20appennini
Riferimenti e contatti diretti	- Arch. Corrado De Luca (Settore Tecnico Casa e Demanio del Comune di Milano) <corrado.deluca@comune.milano.it>



Fig. 4: Pianta piano terra e prospetto sud

Fonte: <http://fondazione.ordinearchitetti.mi.it/index.php/page,Attivita.Itinerari.Scheda/edifici_id,366/itinerari_id,20/show,scheda>



Fig. 5: Prospetto est

Fonte: <<http://www.roberthewittasla.com/landscape-architecture/2360.html>>



Fig. 6: Vista ovest su piazzetta interna

Fotografie di Chiara Tagliaro



Fig. 7: Vista ovest

Fotografie di Chiara Tagliaro



Fig. 8: Vista percorso pedonale attrezzato
Fotografie di Chiara Tagliaro



Fig. 9: Vista da corte interna
Fotografie di Chiara Tagliaro



Fig. 10: Vista da passaggio coperto
Fotografie di Chiara Tagliaro

2.2 Pompeo Leoni

Edilizia residenziale sociale convenzionata – Partnership pubblico-privato

SCHEMA 1 – Anagrafica del Progetto	
1.1 Dati identificativi dell'intervento	
Denominazione	Pompeo Leoni
Indirizzo	Via Pompeo Leoni 2, Milano, Italia
Scala dell'intervento	Intervento alla scala urbana
Tipologia dell'intervento	Riqualificazione di quattro capannoni industriali, demolizione di 3 capannoni esistenti (non di interesse storico-culturale) e costruzione di due stabili <i>ex-novo</i>
Confini dell'area	Nord: viale Toscana Est: via Pompeo Leoni Sud: linea ferroviaria tra la stazione di Porta Romana e quella di Romolo Ovest: via Carlo Bazzi
Localizzazione rispetto alla città	Sud rispetto al centro (2,5 km ca. dal Duomo)
Destinazione funzionale dell'area secondo strumenti urbanistici	Area industriale dismessa (autoparco comunale dei vigili urbani fino al 1980), poi area a interesse pubblico, destinata ai giovani e a categorie protette, nell'ambito del P.R.U. "Ex-OM Pompeo Leoni"
Anno di inizio-fine progetto	2007-2010
Anno di inizio-fine lavori	Dicembre 2007 – maggio 2012 (lavori ancora in corso per l'edificio C) Ottobre 2012: termine previsto per completamento aree esterne
Riconoscimenti e premi	"Social Housing Award 2012 – Premio gestione sociale", Eire, Milano 7 giugno 2012



Fig. 11: Plastico del progetto

Fonte: <<http://www.italiarealestate.it/web/public/sondaggio/37.pdf>>

1.2 Attori del processo	
Committente	Compagnia dell'Abitare (società cooperativa consortile) Associazione L'Officina (associazione privata no profit)
Developer	Compagnia dell'Abitare (su mandato de L'Officina)
Progettista	Studio Urb.a.m.
Attori di progetto coinvolti	Struttura e impianti: Laut
Attori della costruzione	Impresa costruttrice: Mattioli S.p.A. Impianti elettrici: Igema s.r.l. Arredamento: Scavolini, Doimo
Modalità di assegnazione del progetto	Nomina diretta
Modalità di appalto	Appalto pubblico
Proprietà dell'area prima dell'intervento	Comune di Milano (concessione in diritto di superficie per un periodo di 50 anni a Compagnia dell'Abitare e Associazione L'Officina con l'obbligo di provvedere a ristrutturazione ed edificazione dei 6 edifici da destinare a funzioni di interesse pubblico)
Proprietà del progetto realizzato	Compagnia dell'Abitare Associazione L'Officina La parte di <i>social housing</i> sarà presto ceduta al Fondo Lombardia Casa gestito da Beni Stabili Sgr Al termine della concessione gli immobili torneranno di proprietà del Comune
Gestore	Social Housing: Cooperativa La Ringhiera con Habitare Service S.r.l. (società privata di gestione immobiliare) Servizi scolastici: Galdus (istituto privato di formazione)
Attività del gestore	Assegnazione alloggi, amministrazione e gestione degli appartamenti Edifici amministrati separatamente rispetto alla funzione
Criteri di accesso	Requisiti: - reddito 14.000 € < ISEE Erp < 40.000 € in prima assegnazione - reddito 14.000 € < ISEE Erp < 60.000 € in seconda assegnazione Categorie preferenziali: - famiglie con prole - giovani coppie (L.R. 23/1999) - soggetti che svolgono attività di ricerca universitaria o che prestano attività alle dipendenze di università o di enti equiparati (contratto di locazione temporanea)
Ruolo delle famiglie	---

SCHEDA 2 – Criteri, obiettivi, scelte di finanziamento e costi

2.1 Processo di finanziamento

Schema di finanziamento	Partnership pubblico-privato		
Costo dell'operazione	Area		0 €
	Costruzione		24.900.000 €
	Oneri di urbanizzazione		0 €
	Spese accessorie (imposte)		Costruzione: IVA 10% Servizi: IVA 20-21%
	Totale		Per il solo SH: 12.400.000 € Costo totale: 24.900.000 €
Incentivi all'offerta	Concessione dell'area in diritto di superficie La Regione dovrebbe ridurre i tassi di interesse bancari tramite la legge Sacc, ma le operazioni sono ancora in corso		
Incentivi alla domanda	La Cooperativa La Ringhiera assegna sconti di quota a studenti con particolari situazioni di disagio		
Contributo pubblico	Contributo pubblico a fondo perduto (interamente destinato al progetto formazione)	36,2 %	9.000.000 €
Contributo privato	Banca Popolare di Cremona (contributo ipotecario + mutuo)	63,8 %	15.900.000 € interesse agevolato sul solo mutuo
Profitto dei developer	Compagnia dell'Abitare: 0%; Gestori: 6-7%		

2.2 Costi dell'intervento e di gestione

Costo di costruzione	Nuova costruzione: 1.400 €/m ² Riqualificazione edifici storici: 2.400 €/m ² Costo medio: 1.700-1.800 €/m ²		
Costo di riqualificazione	n.d.		
Costo medio di affitto degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	Posto letto in camera doppia	375 €	
	Monolocale	700 €	17,5 €/m ²
	Bilocale	900 €	15 €/m ²
Costo di affitto degli alloggi	Canone convenzionato – Contratto 4+4 Contratto annuale per studenti e lavoratori		
	Posto letto in camera doppia	285 €	
	Monolocale	400 €	10 €/m ²
	Bilocale	530 €	9 €/m ²
	Trilocale	800 €	10 €/m ²
Le spese condominiali sono escluse Gli inquilini alla firma del contratto devono versare un deposito cauzionale pari a 3 mensilità			
Costo medio di vendita degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	2.600 €/m ²		
Costo di vendita degli alloggi	---		
Costo di gestione in uso dell'alloggio	Costi inferiori alla norma (ad es. uno studente paga 90 € all'anno)		

Note e commento al processo

La collaborazione tra Comune e cooperativa ha permesso la cessione dell'area in diritto di superficie. Lo Stato ha preso in carico i costi del progetto di formazione e tale coinvolgimento ha reso possibile il finanziamento del progetto di social housing tramite il contributo di una banca privata. Tuttavia la restituzione del mutuo all'istituto di credito risulta complicata a causa di due ragioni: in primo luogo la Regione tarda a collaborare per la riduzione degli interessi bancari; in secondo luogo i ritardi sul cronoprogramma, dovuti principalmente ai tempi burocratici per i pareri della Sovrintendenza, hanno comportato una perdita, dipendente dal fatto che la cooperativa ha dovuto iniziare a versare le rate del mutuo prima che il progetto fosse avviato.

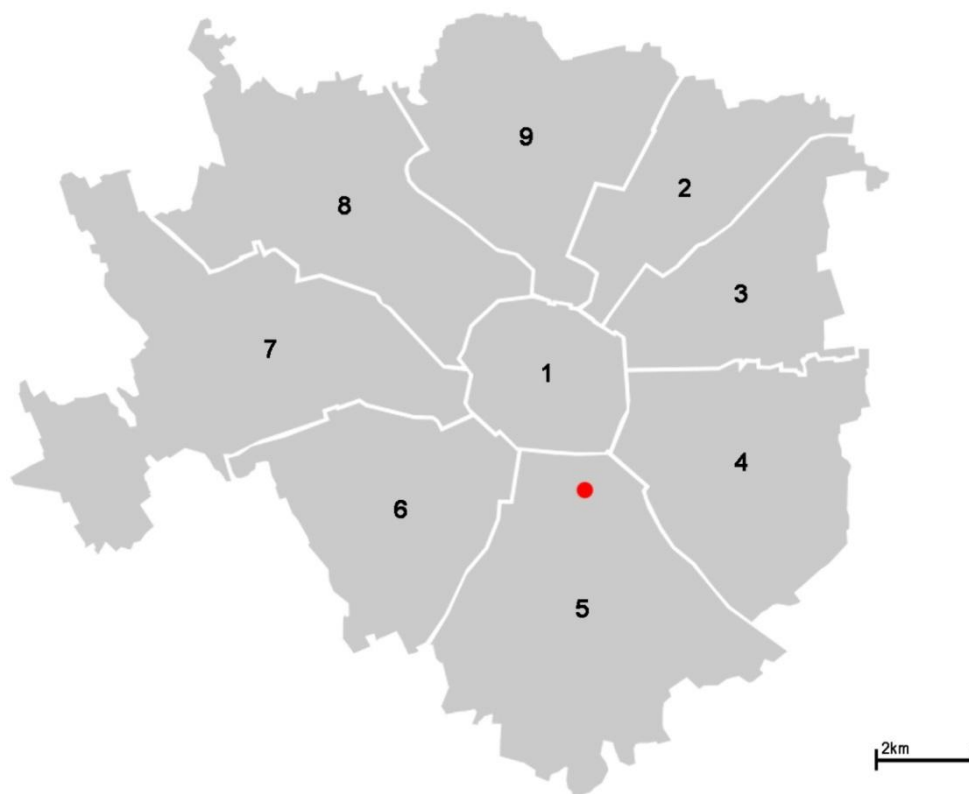


Fig. 12: Milano (Italia) – Localizzazione del progetto a scala territoriale

Fonte: elaborazione su immagine da Wikipedia

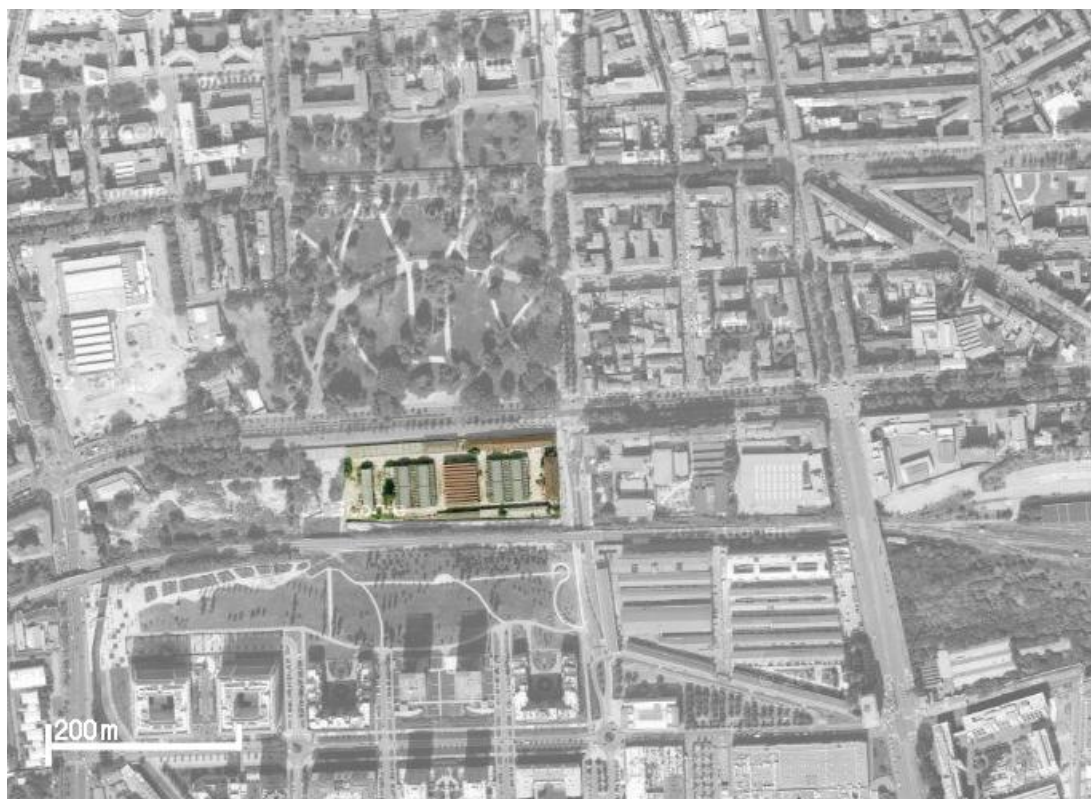


Fig. 13: Milano, zona Ripamonti – Localizzazione del progetto a scala urbana

Fonte: elaborazione su immagine da Google Maps

SCHEDA 3 – Strumenti, regolamenti e normativa del processo di programmazione e progettazione	
Strumenti cogenti di riferimento per il progetto (legislazione, normativa, programmi – europei, nazionali, locali)	L.R. 4 dicembre 2009, n. 27, “Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica”, art. 43
Deroghe ai regolamenti vigenti	---
Strumenti di consiglio europei e/o nazionali di riferimento per il progetto (linee guida ambientali, protocolli ecc)	---
Strumenti per la certificazione ambientale e/o energetica, di riferimento per il progetto	n.d.

SCHEDA 4 – Analisi del contesto: caratteristiche del sito allo stato di fatto	
Accessibilità pedonale/ciclabile	Non sono presenti pista ciclabili né aree pedonali, ma la strada è fiancheggiata da un ampio marciapiede che consente una buona accessibilità pedonale
Presenza di trasporti pubblici e distanze	- MM3 Lodi TIBB F.S., a 16 minuti di distanza (1,3 km) - Passante S9 Porta Romana, a 16 minuti di distanza (1,3 km) - Autobus 90 - Autobus 91 - Tram 24
Presenza di servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc. e distanze	Università Bocconi Istituto Europeo Design (IED)
Presenza di attività commerciali di vicinato e distanze	Entro 50m: Supermercato
Caratteristiche dell'area: grado di naturalità, urbanizzazione, inquinamento	La zona presenta un notevole livello di inquinamento acustico e atmosferico a causa dell'intenso traffico veicolare Parco Ravizza adiacente

SCHEDA 5 – Analisi del progetto: criteri, obiettivi e scelte progettuali caratterizzanti l'intervento	
5.1 Quantità di progetto e/o quantità realizzate: servizi	
Trasporti pubblici	---
Servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc.	---
Attività commerciali di vicinato	---
5.2 Ecologia e sostenibilità del sito: soluzioni di progetto	
Caratteristiche aree esterne	Aree esterne non ancora completate
Accessibilità pedonale/ciclabile	Accesso pedonale da via Pompeo Leoni e da viale Toscana Accesso ciclabile da viale Toscana
Accessibilità veicolare e posizione dei parcheggi	Accesso veicolare da via Pompeo Leoni e da viale Toscana Parcheggi a raso scoperti (non completati)
5.3 Quantità di progetto e/o quantità realizzate	
Distanza tra gli edifici e orientamento	Orientamento nord-sud Distanza rispetto agli edifici limitrofi: - nord: --- (area verde) - est: 27 m - sud: --- (area verde) - ovest: --- (area libera) Distanza tra gli edifici del complesso: 10-20 m
Tipologia edilizia	Edifici in linea
Sistema distributivo	Edificio D: 2 corpi scala e 1 ascensore sul lato nord

Numero di edifici	3 edifici residenziali 3 stabili dedicati a centro di formazione professionale		
Numero di piani		Fuori terra	Seminterrati
	edificio A	4	-
	edificio B	1	-
	edificio C	1	-
	edificio D	3	-
	edificio E	2	1
edificio F	2	1	
Numero totale di alloggi	79 alloggi (completamente arredati)		
Mix di alloggi pubblici/sociali/privati	Alloggi per i soci della cooperativa (quadrilocali) Alloggi a canone convenzionato (monolocali, bilocali, trilocali) 20 alloggi per giovani coppie e famiglie 22 alloggi per single e adulti separati con figli 37 alloggi per studenti (259 posti letto)		
Presenza di Cohousing	---		
Presenza di spazi collettivi ad uso dei residenti	Lavanderia (all'interno dello studentato) Campo da calcio (della scuola, in fase di realizzazione) Deposito biciclette coperto		
Presenza di spazi a destinazione funzionale diversa da quella residenziale	Spazi destinati alla scuola professionale Galdus e ad altre funzioni dedicate a formazione, orientamento e promozione del lavoro (edifici B, C, E)		
Superficie totale dell'intervento Superficie fondiaria mq.	Superficie fondiaria = 18.500 m ²		
S.L.P. residenziale totale	Superficie residenziale universitaria e social housing: 6.414 m²		
S.L.P. totale ad altra destinazione	Ristorazione: 1.005 m² Formazione, orientamento e promozione del lavoro: 5.466 m²		
Popolazione insediabile/insediata	Social housing: 280 abitanti insediabili Residenza universitaria: 259 studenti insediabili 188 studenti insediati		
Posti di lavoro creati	20-25		

5.4 Dati anagrafici degli alloggi

Taglio degli alloggi	16	Monolocali	40 m ²	1 utente virtuale
	14	Bilocali	60 m ²	2 utenti virtuali
	13	Trilocali	80 m ²	3 utenti virtuali
		Quadrilocali	100 m ²	4 utenti virtuali
Affaccio degli alloggi	Doppio affaccio			
Predisposizione alla flessibilità spaziale-funzionale	Possibilità di aggregazione degli alloggi (la convenzione con il Comune vincola il numero degli alloggi; eventuali modifiche comporterebbero lunghi tempi burocratici)			

SCHEDA 6 – QUALITÀ AMBIENTALE INTERNA – CONSUMO DI RISORSE – CARICHI AMBIENTALI

Fabbisogno energetico annuo (kWh/m ²)	Classe B		
Sistema infrastrutturale per l'approvvigionamento energetico per il riscaldamento/raffrescamento degli spazi confinati(ex Teleriscaldamento / teleraffrescamento,...)	---		
Tipologia impianti di riscaldamento/raffrescamento	Impianto tradizionale a caldaia a metano e raffrescamento ad acqua Radiatori o pannelli radianti a pavimento, con split per l'aria condizionata		
Presenza di sistemi attivi per il comfort ambientale ad utilizzo energia rinnovabile	Pannelli solari per produzione di acqua calda		
Presenza di soluzioni progettuali per il comfort ambientale con sfruttamento della radiazione solare (sistemi passivi)	---		

Presenza di soluzioni progettuali per lo sfruttamento della ventilazione naturale	---
Domotica	---
Trattamento dei rifiuti	---
Utilizzo di materiali ecologici, riciclati, riciclabili	Riutilizzo delle pietre della vecchia Milano per le pavimentazioni esterne (vincolo della Sovrintendenza)
Sistemi per il risparmio/riciclo e/o riutilizzo dell'acqua piovana	Vasca di raccolta di acqua piovana per l'alimentazione del sistema antincendio

SCHEDA 7 – SOLUZIONI COSTRUTTIVE

Struttura portante	Travi e pilastri: cemento armato
Involucro	Muratura
Partizioni interne	Muratura
Caratteristiche particolari del cantiere	---

SCHEDA 8 – Considerazioni critiche

Note e considerazioni	<ul style="list-style-type: none"> - Abitanti insediati prima del termine dei lavori e del completamento dei parcheggi - Compagnia dell'Abitare presenta un bilancio a rischio di perdita a causa dei ritardi sul cronoprogramma, dovuti sia ai tempi di costruzione sia ai tempi burocratici legati alle approvazioni della Sovrintendenza, che hanno implicato l'inizio della restituzione del prestito bancario e dei relativi interessi (300.000-400.000 €) prima dell'attivazione degli alloggi - Si riscontra una discordanza tra l'orientamento dell'edificio D da progetto e quello dell'edificio realizzato, che risultano speculari rispetto all'asse est-ovest
-----------------------	--

Bibliografia

Fonti	
Monografie	---
Riviste	---
Sitografia	<ul style="list-style-type: none"> - http://web.cdo.milano.it/?action=articolo&ID=1365 - http://www.benistabili.it/ - http://www.casa24.ilsole24ore.com/art/mercato-immobiliare/2011-05-04/social-housing-milano-leoni-185150.php - http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/social-housing/2012-05-30/terminato-complesso-social-housing-190528.php?uuid=AbLx7vkF - http://www.habitareservice.it/home.php - http://www.ilsussidiario.net/Speciali/Pompeo-Leoni-il-social-housing-diventa-realta/ - http://www.lofficinamilano.com/ - http://www.mnews.it/2011/05/06/milano-progetto-pompeo-leoni-unesperienza-concreta-di-social-housing/ - http://www.urban.it/upself.php?action=articolo&ID=23
Riferimenti e contatti diretti	Jacopo Vignali, Amministratore delegato Compagnia dell'Abitare <poli@compagniadellabitare.it>



Fig. 14: Masterplan

Fonte: <http://quartierespadolini.files.wordpress.com/2009/05/progetto_urbam_1.jpg>

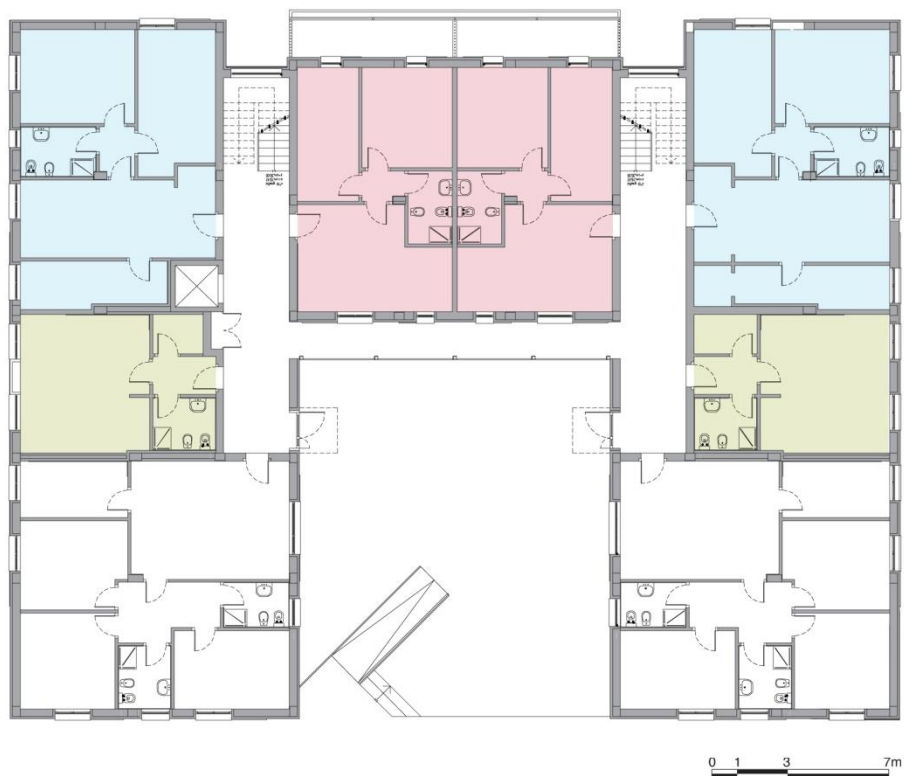


Fig. 15: Edificio D – Pianta piano tipo

Fonte: <<http://www.habitareservice.it>>



Fig. 16: Edificio C – Lavori di ristrutturazione
Fotografia di Chiara Tagliaro



Fig. 17: Edificio A – porticato
Fotografia di Chiara Tagliaro



Fig. 18: Edificio B – Vista sud

Fotografia di Chiara Tagliaro



Fig. 19: Ingresso al complesso

Fotografia di Chiara Tagliaro



Fig. 20: Edifici C e D – Vista nord
Fotografia di Chiara Tagliaro



Fig. 21: Edificio A – Vista sud
Fotografia di Chiara Tagliaro

2.3 Via Cenni

Edilizia residenziale sociale convenzionata – Partnership pubblico-privato

SCHEDA 1 – Anagrafica del Progetto	
1.1 Dati identificativi dell'intervento	
Denominazione	Cenni di cambiamento
Indirizzo	Via Cenni, Milano, Italia
Scala dell'intervento	Intervento alla scala urbana
Tipologia dell'intervento	Intervento di nuova costruzione su area libera, con riqualificazione di una cascina comunale. Nell'area di progetto si trova la cascina di proprietà comunale Torrette di Trenno per la quale è prevista la ristrutturazione e la destinazione dell' immobile a servizi locali e urbani. La cascina è attualmente abitata. La proposta progettuale deve quindi prevedere che la ristrutturazione della cascina avvenga in una seconda fase, rispetto alla realizzazione degli edifici residenziali, senza per questo escludere la possibilità di attribuire all'immobile, in un secondo tempo, un ruolo significativo.
Confini dell'area	Nord: via Cenni Est: lotto residenziale con accesso su via Novara e via Domokos Sud: prolungamento di via Domokos Nord-ovest: via Gabetti
Localizzazione rispetto alla città	Ovest rispetto al centro della città (5,3 km ca. dal Duomo)
Destinazione funzionale dell'area secondo strumenti urbanistici	Area a standard
Anno di inizio-fine progetto	2009
Anno di inizio-fine lavori	Gennaio 2012 – marzo 2013 (14 mesi previsti)
Riconoscimenti e premi	"Social Housing Award 2012 – Premio qualità architettonica", Eire, Milano 7 giugno 2012



Fig. 22: Render del complesso

Fonte: <<http://blog.lavorincasa.it/wp-content/uploads/2012/03/Ecoquartiere-a-Milanosocial-housing.jpg>>

1.2 Attori del processo	
Committente	Fondazione Housing Sociale (associazione etica privata no profit) Fondazione Cariplo (ente filantropico privato no profit) Comune di Milano (partner pubblico)
Developer	Fondo Immobiliare di Lombardia (ex Fondo Abitare Sociale 1) gestito da Polaris Investment Sgr
Progettista	RPA Rossi Prodi Associati s.r.l.
Attori di progetto coinvolti	Progettazione strutture: Borlini & Zanini SA – Prof. Ing. Andrea Bernasconi Sistemazioni esterne e opere di urbanizzazione: PAN Associati s.r.l. – Ing. Mario Poggi, Dott. For. Benedetto Selleri, Arch. Gaetano Selleri Coordinamento generale, progetto strutture in c.a., impianti elettrici e meccanici, direzione lavori: Tekne S.p.a.
Attori della costruzione	Associazione Temporanea di Imprese: - Carron s.p.a. (opere edili) - Service Legno s.r.l. (strutture in legno)
Modalità di assegnazione del progetto	Concorso internazionale di progettazione bandito da Polaris (9 ottobre 2009 – 9 dicembre 2009): “Una comunità per crescere: Milano via Cenni”
Modalità di appalto	Gara a inviti lanciata dalla Sgr
Proprietà dell'area prima dell'intervento	Comune di Milano (concessione in diritto di superficie al Fondo per 90 anni)
Proprietà del progetto realizzato	Fondo Immobiliare di Lombardia Al termine della concessione gli immobili torneranno di proprietà del Comune
Gestore	Gestore Sociale: Cooperativa Dar=Casa
Attività del gestore	Amministrazione e gestione degli immobili Selezione inquilini Promozione di un progetto di sviluppo sociale attraverso la partecipazione attiva e il coinvolgimento dei residenti
Criteri di accesso	Categorie preferenziali: - 20% giovani single (< 35 anni) - 20% giovani coppie (almeno uno dei componenti < 35 anni) - 25% famiglie giovani (almeno uno dei componenti < 35 anni) - 15% anziani (> 65 anni) - 20% altro Requisiti: - alloggi a canone convenzionato per redditi < 91.182 €, alloggi a canone moderato per redditi < 40.000 €; alloggi a canone sociale per redditi < 17.000 € - cittadinanza italiana, o di altro Stato UE, o essere in possesso di regolare permesso di soggiorno - per canone convenzionato: residenza e svolgimento di attività lavorativa e/o di studio esclusiva o principale nel Comune di Milano - per canone moderato: residenza o attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno 5 anni - possibilità di indicare preferenze sugli alloggi
Ruolo delle famiglie	Coinvolgimento dei futuri residenti nella progettazione e gestione dei servizi in collaborazione con le attività di gestione sociale

SCHEDA 2 – Criteri, obiettivi, scelte di finanziamento e costi

2.1 Processo di finanziamento

Schema di finanziamento	Partnership pubblico-privato		
Costo dell'operazione	Area		0 €
	Costruzione		n.d. €
	Oneri di urbanizzazione		n.d. €
	Spese accessorie (imposte)		n.d. €
	Totale		15.000.000 €
Incentivi all'offerta	Concessione dell'area in diritto di superficie		
Incentivi alla domanda	n.d.		
Contributo pubblico	---		
Contributo privato	Fondo Investimenti per l'Abitare	40% equity	6.000.000 €
	Fondo Immobiliare di Lombardia	60% equity	9.000.000 €
Profitto dei developer	n.d.		

2.2 Costi dell'intervento e di gestione

Costo di costruzione	950 €/m ²			
Costo di riqualificazione	n.d.			
Costo medio di affitto degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	13 €/m ²			
Costo di affitto degli alloggi	Tipologia alloggio	Canone convenzionato* mensile	Canone moderato** mensile	Canone sociale annuo
	Monocale più servizi	ca. 400 € (7 €/m ²)	ca. 325 €	Calcolato in base all'ISEE Erp del candidato
	Bilocale più servizi	ca. 420 €	ca. 345 €	
	Trilocale più servizi	ca. 590 €	ca. 485 €	
	Quadrilocale più servizi	ca. 845 € (7,5 €/m ²)	ca. 685 €	
I valori sono indicativi, approssimati e si intendono IVA inclusa (10%), sono esclusi i valori dei posti auto che verranno quantificati a parte * Reddito del nucleo familiare compreso tra i 40.000 € e i 90.000 € **Reddito del nucleo familiare non superiore ai 40.000 €				
Costo medio di vendita degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	4.250 €/m ²			

	Tipologia alloggio	Canone mensile di locazione* + acconto in conto prezzo	Prezzo di cessione da rivalutarsi per l'inflazione dalla data di agibilità sino al momento della cessione (ottavo anno)
Costo di vendita degli alloggi	Monolocale più servizi	A partire da ca. 485 €	Da 125.000 € (2.300 €/m ²)
	Bilocale più servizi	A partire da ca. 500 €	Da 130.000 €
	Trilocale più servizi	A partire da ca. 720 €	Da 185.000 €
	Quadrilocale più servizi	A partire da ca. 1.010 €	A partire da ca. 260.000 € (2.300 €/m ²)
	I valori sono indicativi, approssimati e si intendono IVA inclusa (10% per il canone di locazione, 4% per gli acconti e per il prezzo di cessione), sono esclusi i valori dei posti auto che verranno quantificati a parte * Reddito del nucleo familiare compreso tra i 40.000 € e i 90.000 €		
Costo di gestione in uso dell'alloggio	Per un appartamento di 100 mq la spesa media annua è prevista <300€ La spesa media in Italia per un appartamento di dimensioni simili si aggira intorno 1000-1500 €		

Note e commento al processo

La collaborazione tra Comune e Fondazione Housing Sociale ha permesso la cessione dell'area in diritto di superficie.

Il progetto è finanziato all'interno del programma del Fondo Investimenti per l'Abitare, che investe nel fondo locale Fondo Immobiliare di Lombardia (ex Abitare Sociale 1). Il progetto è stato sviluppato esclusivamente mediante capitale in equity, poiché i tassi di interesse dei prestiti bancari si sono rivelati incompatibili con i rendimenti dell'operazione.

L'intervento prevede un mix di titoli di godimento che comprende sia locazione, sia affitto con patto di futura vendita all'ottavo anno. Questo permette di ottimizzare il rendimento, garantendo una miglior sostenibilità dell'operazione, nonché un più equilibrato mix sociale.

Il ruolo della Fondazione è stato quello di fornire i presupposti per l'avvio dell'operazione e di seguirne lo sviluppo. La gestione degli immobili è affidata a una società cooperativa, il cui compito, concordato con la Fondazione, è quello di occuparsi, oltre che della ordinaria amministrazione, anche dell'assistenza agli inquilini e dell'organizzazione di attività di partecipazione dell'utenza.

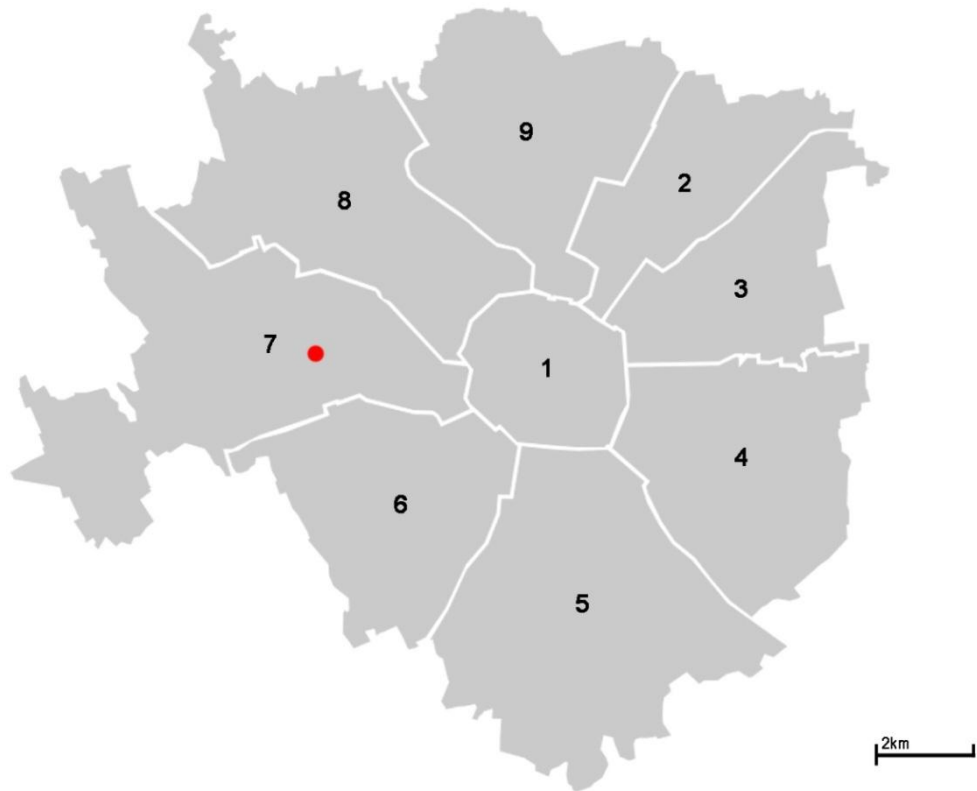


Fig. 23: Milano (Italia) – Localizzazione del progetto a scala territoriale
Fonte: elaborazione su immagine da Wikipedia



Fig. 24: Milano, quartiere San Siro – Localizzazione del progetto a scala urbana
Fonte: elaborazione su immagine da Google Maps

SCHEDA 3 – Strumenti, regolamenti e normativa del processo di programmazione e progettazione

Strumenti cogenti di riferimento per il progetto (legislazione, normativa, programmi – europei, nazionali, locali)	UNI EN ISO 9001:2008 - Progettazione e costruzione di strutture, coperture e case in legno. Commercializzazioni di prodotti in legno per l'edilizia
Deroghe ai regolamenti vigenti	Pii in deroga al Prg per la costruzione di <i>housing</i> sociale su aree destinate a servizi (L.R. 4 dicembre 2009, n. 27)
Strumenti di consiglio europei e/o nazionali di riferimento per il progetto (linee guida ambientali, protocolli ecc)	Direttiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 19 maggio 2010, "Sulla prestazione energetica nell'edilizia"
Strumenti per la certificazione ambientale e/o energetica, di riferimento per il progetto	Cened

SCHEDA 4 – Analisi del contesto: caratteristiche del sito allo stato di fatto

Accessibilità pedonale/ciclabile	Presenza di una pista ciclabile da via Novara a MM1 Inganni (3,3 km)
Presenza di trasporti pubblici e distanze	- MM1 Primaticcio, a 15 minuti di distanza (1,3 km) - Tram 16, fermata Rospigliosi-Axum, a 13 minuti di distanza (1,1 km)
Presenza di servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc. e distanze	Entro 1 km: Ippodromo Stadio Meazza Ospedale San Carlo Parco di Trenno Entro 500 m: 2 scuole medie 2 istituti di istruzione superiore 1 scuola di inglese 1 associazione sportiva
Presenza di attività commerciali di vicinato e distanze	Entro 500 m: 2 supermercati 1 farmacia 2 ristoranti
Caratteristiche dell'area: grado di naturalità, urbanizzazione, inquinamento	- Area mediamente urbanizzata a nord, lotto verde privato a sud - Medio livello di inquinamento atmosferico e acustico

SCHEDA 5 – Analisi del progetto: criteri, obiettivi e scelte progettuali caratterizzanti l'intervento**5.1 Quantità di progetto e/o quantità realizzate: servizi**

Trasporti pubblici	---
Servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc.	Spazi gioco per bambini Spazio per anziani Altri spazi non ancora identificati
Attività commerciali di vicinato	Spazi commerciali non ancora assegnati, ma con prevista destinazioni ad attività artigianali e imprese sociali

5.2 Ecologia e sostenibilità del sito: soluzioni di progetto

Caratteristiche aree esterne	- Spazio verde pubblico perimetrale attrezzato con area gioco per bambini recintata e campi gioco per gli adolescenti (pallacanestro, street sport) - Piccolo parco pubblico caratterizzato dalla presenza di una collinetta e aree verdi sistemate a prato con piantumazione di diverse specie arboree ad alto fusto - Corte interna semi-pubblica con spazio dedicato alle attività degli anziani
Accessibilità pedonale/ciclabile	Zona interamente pedonalizzata
Accessibilità veicolare e posizione dei parcheggi	Accessibilità carrabile lasciata ai margini

5.3 Quantità di progetto e/o quantità realizzate	
Distanza tra gli edifici e orientamento	n.d.
Tipologia edilizia	Edifici a torre e a stecca
Sistema distributivo	Tipologia a schiera: accesso privato dal giardino di pertinenza Tipologia a ballatoio Tipologia a torre: corpo scala/ascensori centrale
Numero di edifici	4 edifici
Numero di piani	Torri: 9 piani fuori terra Stecche: 2 piani fuori terra Interrati: 1
Numero totale di alloggi	124
Mix di alloggi pubblici/sociali/privati	Canone convenzionato Canone moderato Canone sociale
Presenza di Cohousing	Sì
Presenza di spazi collettivi ad uso dei residenti	Parcheggio interrato ad anello con 124 posti auto Cantine Depositi rifiuti Portineria Lavanderia Utensileria Deposito giardino Living room con cucina Altri servizi per la residenza Spazi sui tetti verdi dedicati all'orticoltura
Presenza di spazi a destinazione funzionale diversa da quella residenziale	Servizi commerciali Spazi polivalenti Aree gioco per bambini e adolescenti Spazio anziani 123 posti auto Piccolo parco pubblico
Superficie totale dell'intervento Superficie fondiaria mq.	Superficie fondiaria: 17.041 m ² di cui 8.500 mq da destinare a spazio pubblico Area edificabile: 11.951 m ² Area infrastrutture e spazi pubblici: 5.090 m ²
S.L.P. residenziale totale	8.550 m ²
S.L.P. totale ad altra destinazione	Funzioni compatibili con la residenza: 450 m ² Servizi integrativi per l'abitare: 220 m ² Servizi locali e urbani: 900 m ² Cascina (da riqualificare a servizi locali e urbani): 900 m ²
Popolazione insediabile/insediata	420 abitanti insediabili ca.
Posti di lavoro creati	Locali commerciali: ca. 15 posti di lavoro Servizi locali urbani: ca. 20 posti di lavoro

5.4 Dati anagrafici degli alloggi			
Taglio degli alloggi	16 alloggi	50 m ²	2 utenti virtuali
	45 alloggi	75 m ²	3 utenti virtuali
	63 alloggi	100 m ²	4 utenti virtuali
	Tagli particolari:		
	8 alloggi con 4-5 camere e spazio cottura-soggiorno	115-125 m ²	Giovani 4-5 utenti virtuali
	10 quadrilocali con spazio condiviso	115 m ²	Famiglie solidali 6 utenti virtuali
	16 quadrilocali	110 m ²	Famiglie 5 utenti virtuali
	6 bilocali	65 m ²	Diversamente abili 2 utenti virtuali
Affaccio degli alloggi	Soggiorni orientati preferibilmente a sud o comunque verso il pomeriggio		

Predisposizione alla flessibilità spaziale-funzionale	<p>Torri: nucleo centrale portante (scala/ascensore) + pareti perimetrali portanti Pianta libera da setti e pilastri intermedi (tranne che per gli irrigidimenti delle pareti esterne)</p> <p>Tipologia lineare: passo strutturale permette relativa flessibilità</p> <p>Passaggio verticale degli impianti attraverso le intercapedini delle tramezzature in cartongesso</p>
---	--

SCHEDA 6 – QUALITÀ AMBIENTALE INTERNA – CONSUMO DI RISORSE – CARICHI AMBIENTALI

Fabbisogno energetico annuo (kWh/m ²)	24 kWh/a/m ² Classe energetica A (certificazione CENED)
Sistema infrastrutturale per l'approvvigionamento energetico per il riscaldamento/raffrescamento degli spazi confinati(ex Teleriscaldamento / teleraffrescamento,...)	---
Tipologia impianti di riscaldamento/raffrescamento	- Pannelli radianti a pavimento per riscaldamento e raffrescamento - Ventilazione meccanica controllata
Presenza di sistemi attivi per il comfort ambientale ad utilizzo energia rinnovabile	- Pannelli fotovoltaici integrati agli edifici - Impianto di cogenerazione
Presenza di soluzioni progettuali per il comfort ambientale con sfruttamento della radiazione solare (sistemi passivi)	Tetti giardino
Presenza di soluzioni progettuali per lo sfruttamento della ventilazione naturale	---
Domotica	Cucine a induzione (totale assenza di impianti a gas)
Trattamento dei rifiuti	---
Utilizzo di materiali ecologici, riciclati, riciclabili	I collanti impiegati nei pannelli sono totalmente privi di formaldeide La quantità di legno prelevata per la costruzione del complesso (6100 m ³) si rigenererà in un tempo di 4 anni Legno a bassa emissione di CO ₂
Sistemi per il risparmio/riciclo e/o riuso dell'acqua piovana	---

SCHEDA 7 – SOLUZIONI COSTRUTTIVE

Struttura portante	<p>Fondazione: cemento armato Elevazione piano interrato: cemento armato Solaio piano terra: cemento armato (lastre predalle con getto armato in opera)</p> <p>Sistema costruttivo di torri e stecche: Solette e pareti: pannelli in legno massiccio incollato a strati incrociati XLAM, impostate sul solaio del piano terra mediante tirafondi annegati nei getti</p>
Involucro	<p>Pannelli XLAM</p> <p>Buone prestazioni di isolamento termico, in grado di abbattere la dispersione di calore d'inverno e di proteggere dal calore estivo, e di controllo igrometrico</p> <p>Contropareti in cartongesso e cappotto esterno rasato e tinteggiato con polistirene espanso</p> <p>Pannelli di schermatura scorrevoli in microforato di alluminio</p>
Partizioni interne	Cartongesso con struttura indipendente dai setti portanti
Caratteristiche particolari del cantiere	Realizzazione del complesso in soli 14 mesi grazie all'utilizzo di strutture portanti in legno prefabbricate (tempi dimezzati rispetto ai cantieri tradizionali)

SCHEDA 8 – Considerazioni critiche

Note e considerazioni	---
-----------------------	-----

Bibliografia

Fonti

Monografie	---
Riviste	---
Sitografia	<ul style="list-style-type: none"> - http://www.architetturaecosostenibile.it/architettura/in-italia/quartiere-eco-legno-cenni-milano-534.html - http://www.cennidicambiamento.it/ - http://www.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=News&childpage name=Regione% 2FDetail&cid= 1213507298068& pagename= RGNW rapper - http://servicelegno.it/viewPage.asp?id=32
Riferimenti e contatti diretti	<ul style="list-style-type: none"> - Arch. Luciana Pacucci (Area progettazione e sviluppo di FHS) < luciana.pacucci@fhs.it > - Ing. Alessandra Travelli (Assistente project manager di Polaris Investment Italia) < alessandra.travelli@polarisinvestment.com >

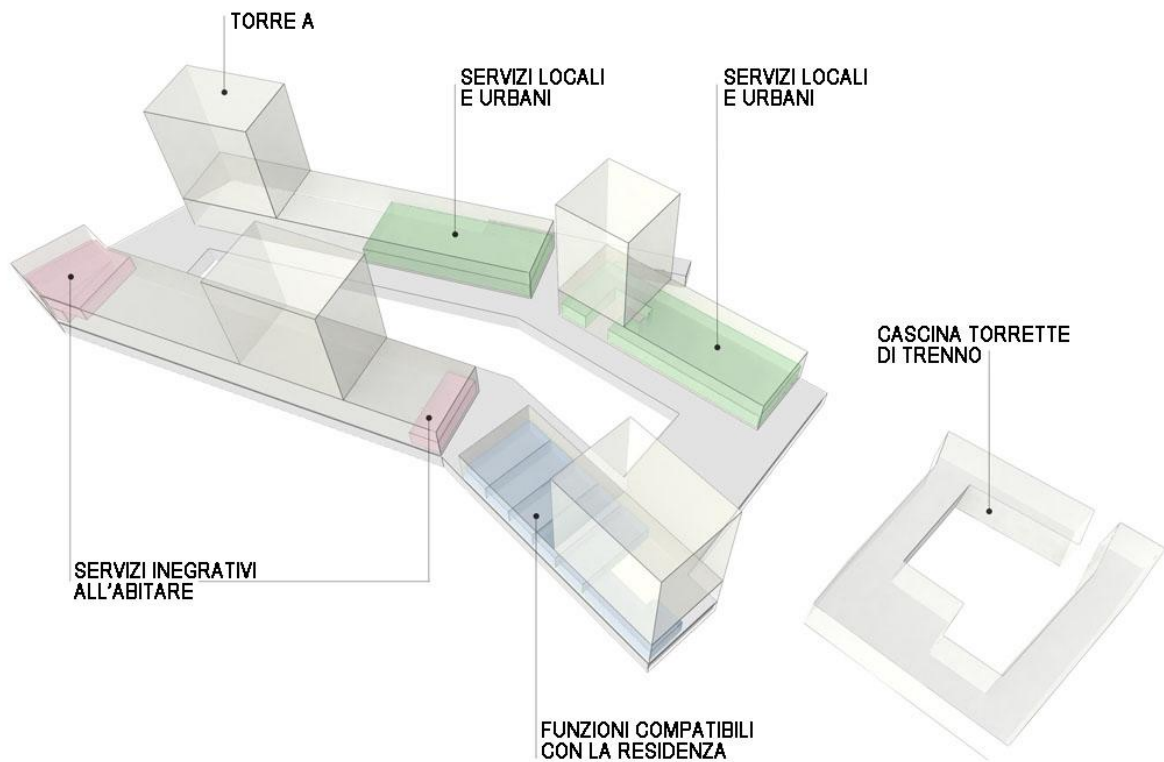


Fig. 25: Schema funzionale

Fonte: © RossiProdi Associati



Fig. 26: Planivolumetrico

Fonte: © RossiProdi Associati



Fig. 27: Pianta piano terra

Fonte: © RossiProdi Associati



Fig. 28: Pianta piano 1

Fonte: © RossiProdi Associati



Fig. 29: Pianta piano 4 – Torri

Fonte: © RossiProdi Associati

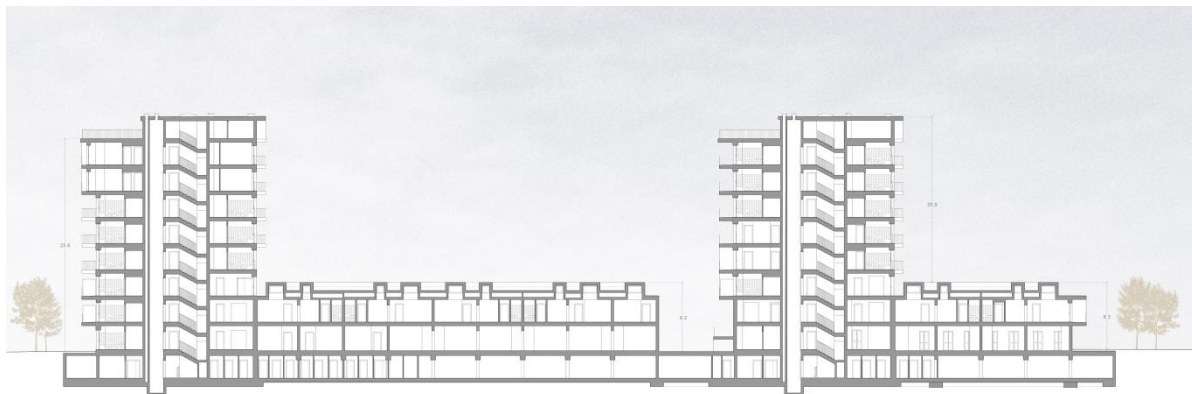


Fig. 30: Sezione longitudinale

Fonte: © RossiProdi Associati



Fig. 31: Tipologia per giovani – 5 vani
Fonte: © RossiProdi Associati



Fig. 32: Tipologia per diversamente abili – Bilocale
Fonte: © RossiProdi Associati



Fig. 33: Tipologia per famiglie – Quadrilocale
Fonte: © RossiProdi Associati



Fig. 34: Tipologia per famiglie solidali – Due quadrilocali con spazio condiviso
Fonte: © RossiProdi Associati

2.4 Cosycoh

Edilizia residenziale privata in cohousing – Intervento privato

SCHEMA 1 – Anagrafica del Progetto	
1.1 Dati identificativi dell'intervento	
Denominazione	Cosycoh
Indirizzo	Via Alamanni 20, Milano, Italia
Scala dell'intervento	Intervento alla scala architettonica
Tipologia dell'intervento	Intervento di nuova costruzione su area libera in contesto urbano
Confini dell'area	Nord-ovest: verde privato Nord-est: complesso residenziale Sud-ovest: edificio amministrativo Sud-est: edificio residenziale
Localizzazione rispetto alla città	Sud-est rispetto al centro (ca. 4 km dal Duomo)
Destinazione funzionale dell'area secondo strumenti urbanistici	Area residenziale
Anno di inizio-fine progetto	2005 (dal 2007 con consulenza di Cohousing) – 2008
Anno di inizio-fine lavori	2008 – 2010 (aprile 2010: insediamento abitanti)
Riconoscimenti e premi	---



Fig. 35: Render dell'edificio

Fonte: <<http://www.offarchitetti.it/>>

1.2 Attori del processo	
Committente	Garden Estate S.r.l. (azienda privata)
Developer	Garden Estate S.r.l.
Progettista	Offarchitetti
Attori di progetto coinvolti	Consulenza: NewCoh S.r.l. (società di servizi privata dal profilo etico)
Attori della costruzione	Impresa costruttrice: Seartech S.r.l.
Modalità di assegnazione del progetto	Nomina diretta
Modalità di appalto	---
Proprietà dell'area prima dell'intervento	Proprietà privata venduta a Garden Estate
Proprietà del progetto realizzato	Garden Estate
Gestore	Amministratore condominiale privato
Attività del gestore	Attività di gestione tradizionale (amministrazione e manutenzione)
Criteri di accesso	Giovani con meno di 36 anni
Ruolo delle famiglie	Progettazione partecipata Collaborazione tra gli inquilini per lo scambio reciproco di aiuto e servizi

SCHEDA 2 – Criteri, obiettivi, scelte di finanziamento e costi

2.1 Processo di finanziamento

Schema di finanziamento	Solo privato		
Costo dell'operazione	Area	1.500 €/m ² (su Slp autorizzata)	
	Costruzione	1.800 €/m ²	
	Oneri di urbanizzazione	n.d.	
	Spese accessorie (imposte)	n.d.	
	Totale	3.700 €/m ²	
Incentivi all'offerta	---		
Incentivi alla domanda	---		
Contributo pubblico	---		
Contributo privato	Equity	20%	n.d.
	Prestito sul mercato dei capitali	80%	n.d.
Profitto dei developer	Profitto limitato alla copertura del costo di esposizione finanziaria		

2.2 Costi dell'intervento e di gestione

Costo di costruzione	1.800 €/m ² (inclusi oneri di progettazione, esclusi oneri concessori)
Costo di riqualificazione	---
Costo medio di affitto degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	14 €/m ²
Costo di affitto degli alloggi	<p>Primi due anni: <9 €/m² Secondo biennio: crescita progressiva fino a 10,5 €/m² Al rinnovo del contratto: 14 €/m² circa Affitto dei box: 85 €/mese</p> <p>Contratto regolare 4+4, con patto di futura vendita entro il quarto anno a favore degli inquilini (opzione di acquisto unilaterale)</p> <p>Quota obbligatoria di associazione al progetto cohousing: 500 € + Iva (una tantum)</p>
Costo medio di vendita degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	4.200 €/m ² (prezzo inizialmente stabilito dal <i>developer</i>)
Costo di vendita degli alloggi	3.600 – 3.700 €/m ² (prezzo concordato)
Costo di gestione in uso dell'alloggio	500-700 € all'anno

Note e commento al processo

La società Garden Estate è stata attivata da un operatore privato estraneo, fino a quel momento, al campo immobiliare, e motivato all'investimento nel mattone dall'intento di mettere a reddito il capitale accumulato attraverso la propria attività principale (società di distribuzione di gas).

Durante lo sviluppo del progetto l'imprenditore ha dovuto constatare un alto rischio di insuccesso dell'operazione con conseguente fallimento. Nel tentativo di salvare l'investimento, si è rivolto all'associazione NewCoh. Quest'ultima ha affiancato il developer offrendo servizi di consulenza per la riconversione del progetto e la formazione dei gruppi di acquisto, nonché per la gestione dell'immobile.

L'operazione si è conclusa con un buon compromesso tra offerta e domanda: i prezzi della locazione e della futura vendita sono stati concordati con la proprietà, che, costretta dagli eventi, è stata disposta ad abbassare il suo obiettivo rendimento, andando incontro alle esigenze dell'utenza.

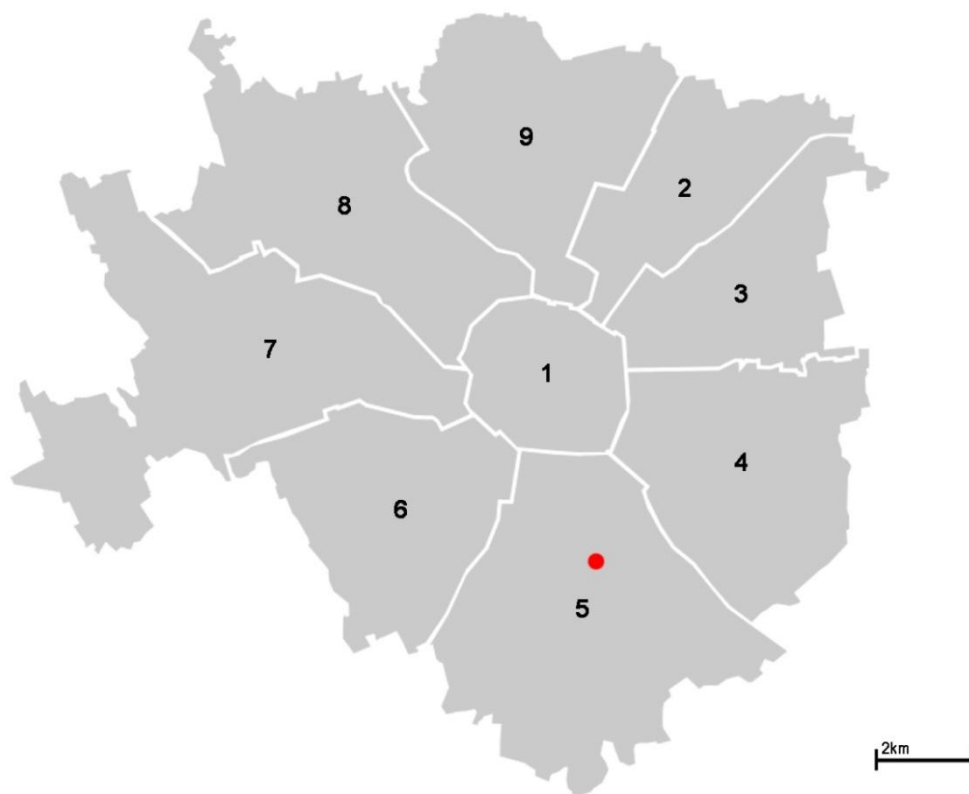


Fig. 36: Milano (Italia) – Localizzazione del progetto a scala territoriale

Fonte: elaborazione su immagine da Wikipedia



Fig. 37: Milano, zona Ripamonti – Localizzazione del progetto a scala urbana

Fonte: elaborazione su immagine da Google Maps

SCHEDA 3 – Strumenti, regolamenti e normativa del processo di programmazione e progettazione

Strumenti cogenti di riferimento per il progetto (legislazione, normativa, programmi – europei, nazionali, locali)	Deliberazione del Consiglio comunale 30 ottobre 2009, n. 42
Deroghe ai regolamenti vigenti	---
Strumenti di consiglio europei e/o nazionali di riferimento per il progetto (linee guida ambientali, protocolli ecc)	---
Strumenti per la certificazione ambientale e/o energetica, di riferimento per il progetto	n.d.

SCHEDA 4 – Analisi del contesto: caratteristiche del sito allo stato di fatto

Accessibilità pedonale/ciclabile	Accessibilità pedonale o ciclabile non molto agevole: - presenza di un marciapiede stretto su un unico lato della strada - assenza di una pista ciclabile riservata - carreggiata di ampiezza ridotta
Presenza di trasporti pubblici e distanze	- Tram 24
Presenza di servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc. e distanze	Entro 500 m: 1 centro tennis 1 maneggio Entro 1 km: Dipartimento di Storia della Musica e dello Spettacolo, Università Statale di Milano Entro 2 km: Istituto Europeo del Design (IED)
Presenza di attività commerciali di vicinato e distanze	Entro 250 m: 1 supermercato
Caratteristiche dell'area: grado di naturalità, urbanizzazione, inquinamento	- Area urbanizzata - Presenza di aree verdi per la maggior parte private - Medio grado di inquinamento ambientale

SCHEDA 5 – Analisi del progetto: criteri, obiettivi e scelte progettuali caratterizzanti l'intervento

5.1 Quantità di progetto e/o quantità realizzate: servizi

Trasporti pubblici	---
Servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc.	---
Attività commerciali di vicinato	---

5.2 Ecologia e sostenibilità del sito: soluzioni di progetto

Caratteristiche aree esterne	Spazio parcheggio bici all'aperto
Accessibilità pedonale/ciclabile	Accessibilità pedonale e ciclabile da via Alamanni (diritto di passaggio)
Accessibilità veicolare e posizione dei parcheggi	Accessibilità veicolare da via Alamanni (diritto di passaggio)

5.3 Quantità di progetto e/o quantità realizzate

Distanza tra gli edifici e orientamento	Orientamento nord-ovest/sud-est Distanza rispetto agli edifici limitrofi: 10 m
Tipologia edilizia	Edificio a stecca
Sistema distributivo	Corpo scala e ascensore centrale
Numero di edifici	1
Numero di piani	Fuori terra: 6 Interrato: 1
Numero totale di alloggi	Numero totale di alloggi: 8 Numero di alloggi per piano: 2
Mix di alloggi pubblici/sociali/privati	---
Presenza di Cohousing	8 appartamenti
Presenza di spazi collettivi ad uso dei residenti	Sala comune polifunzionale all'ultimo piano: 65 m ² Terrazza comune a servizio della sala Lavanderia al piano interrato
Presenza di spazi a destinazione funzionale diversa da quella residenziale	---
Superficie totale dell'intervento Superficie fondiaria mq.	n.d.
S.L.P. residenziale totale	500 m ² circa
S.L.P. totale ad altra destinazione	---
Popolazione insediabile/insediata	20 abitanti insediati
Posti di lavoro creati	---

5.4 Dati anagrafici degli alloggi

Taglio degli alloggi	5 bilocali	63 m ²	2 utenti virtuali
	2 trilocali	75 m ²	3 utenti virtuali
	1 duplex	105 m ²	4 utenti virtuali
Affaccio degli alloggi	Doppio affaccio		
Predisposizione alla flessibilità spaziale-funzionale	---		

SCHEDA 6 – QUALITÀ AMBIENTALE INTERNA – CONSUMO DI RISORSE – CARICHI AMBIENTALI

Fabbisogno energetico annuo (kWh/m ²)	Classe energetica B+
Sistema infrastrutturale per l'approvvigionamento energetico per il riscaldamento/raffrescamento degli spazi confinati(ex Teleriscaldamento / teleraffrescamento,...)	---
Tipologia impianti di riscaldamento/raffrescamento	Sistema a caldaia tradizionale con distribuzione tramite caloriferi Predisposizione per installazione di aria condizionata
Presenza di sistemi attivi per il comfort ambientale ad utilizzo energia rinnovabile	---
Presenza di soluzioni progettuali per il comfort ambientale con sfruttamento della radiazione solare (sistemi passivi)	---
Presenza di soluzioni progettuali per lo sfruttamento della ventilazione naturale	---
Domotica	---
Trattamento dei rifiuti	---
Utilizzo di materiali ecologici, riciclati, riciclabili	Soluzioni per l'arredo orientate all'autocostruzione e riutilizzo/riciclo di materiali

Sistemi per il risparmio/riciclo e/o riutilizzo dell'acqua piovana	---
--	-----

SCHEDA 7 – SOLUZIONI COSTRUTTIVE

Struttura portante	Travi e pilastri: cemento armato Solette: laterocemento
Involucro	Muratura
Partizioni interne	Muratura
Caratteristiche particolari del cantiere	---

SCHEDA 8 – Considerazioni critiche

Note e considerazioni	---
-----------------------	-----

Bibliografia

Fonti

Monografie	---
Riviste	---
Sitografia	<ul style="list-style-type: none"> - http://architetturacatania.blogspot.it/2010/08/cosycoh-il-primo-progetto-di-cohousing.html - http://cohousing.it/content/blogcategory/21/24/ - http://www.cohousing.it/content/blogcategory/18/24/ - http://www.esterni.org/ita/contenuti/index.php?ref=cohousing - http://europaconcorsi.com/projects/3240-Cosycoh - http://hubmilan.wordpress.com/category/cohousing/ - http://www.idealista.it/news/etiquetas/cosycoh-milano - http://mappeser.com/2009/12/11/cohousing-milano/ - http://www.offarchitetti.it/ - http://www.prog-res.it/blog/2010/04/cosycoh-a-milano-il-primo-progetto-di-cohousing-in-affitto/
Riferimenti e contatti diretti	Nadia Simionato (Amministratrice NewCoh) <nadia.simionato@cohousing.it>



Fig. 38: Vista nord

Fonte: <www.offarchitetti.it>



Fig. 39: Vista panoramica sud

Fonte: <www.offarchitetti.it>

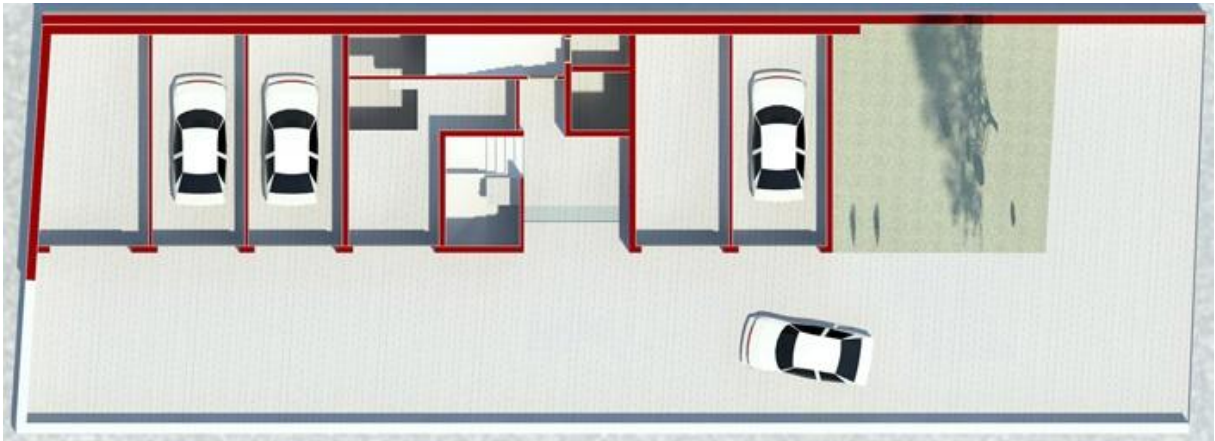


Fig. 40: Pianta piano terra – Ingresso e box auto

Fonte: <www.offarchitetti.it>



Fig. 41: Pianta piano 1

Fonte: <www.offarchitetti.it>



Fig. 42: Pianta piano attico

Fonte: <www.offarchitetti.it>

3. Wohnen Wien

3.1 Autofreie Mustersiedlung

Edilizia residenziale privata sociale – Partnership pubblico-privato

SCHEMA 1 – Anagrafica del Progetto	
1.1 Dati identificativi dell'intervento	
Denominazione	Autofreie Mustersiedlung
Indirizzo	Nordmangasse 25-27, 1210 Wien
Scala dell'intervento	Intervento alla scala urbana
Tipologia dell'intervento	Intervento di nuova costruzione su area libera
Confini dell'area	Nord: Donaufelder Strasse Est: complesso residenziale Sud: Nordmangasse Ovest: complesso residenziale
Localizzazione rispetto alla città	Nord-est, sul lato est del Danubio (ca. 7,5 km da Stephansplatz)
Destinazione funzionale dell'area secondo strumenti urbanistici	Area agricola
Anno di inizio-fine progetto	Ottobre 1996 -
Anno di inizio-fine lavori	Gennaio 1998 – dicembre 1999 Giugno 2000: assegnazione alloggi
Riconoscimenti e premi	n.d.



Fig. 43: Vista facciata est

Fonte: <<http://www.detail.de/architektur/termine/wiener-wohnbau-ndash-innovativ-sozial-oekologisch-000747.html>>

1.2 Attori del processo	
Committente	Città di Vienna Christoph Chorherr, consigliere comunale, ha promosso personalmente l'iniziativa car-free
Developer	Domizil Bauträger G.m.b.H. (società privata) Gewog Gemeinnützige Wohnungsbau GmbH (associazione privata a profitto limitato)
Progettista	S&S Architekten – Cornelia Schindler, Rudolf Szedenik
Attori di progetto coinvolti	Spazi verdi: Arch.DI. Maria Auböck, Mag. János Kàràsz Ecologia e tecnologie: Vienna Öko Systems – Ing. Küblblock GmbH Statica: Mischek Ziviltechniker G.m.b.H. Valutazione dei contenuti sociali: Magistratsabteilung 50 der Stadt Wien Relazioni con gli affittuari: Mietervereinigung Österreichs (Associazione degli affittuari)
Attori della costruzione	General contractor: Mischek Bau AG
Modalità di assegnazione del progetto	Concorso "Bauträgerwettbewerb, Geschosswohnbau, Fertigteilbau, Mietermitbestimmung, Autofreiheit", bandito dalla municipalità nel settembre 1996
Modalità di appalto	Gara d'appalto pubblica
Proprietà dell'area prima dell'intervento	Area di proprietà privata, acquistata da Wohnfond che a sua volta l'ha rivenduta al developer
Proprietà del progetto realizzato	Domizil Bauträger G.m.b.H. Gewog Gemeinnützige Wohnungsbau G.m.b.H.
Gestore	Gewog Gemeinnützige Wohnungsbau G.m.b.H.
Attività del gestore	Riscossione degli affitti Amministrazione e gestione degli immobili
Criteri di accesso	2/3 assegnati da GEWOG sulla base delle liste d'attesa 1/3 gestito dalla pubblica amministrazione (da contratto), quindi assegnato secondo criteri relative al reddito e alla dimensione del nucleo familiare
Ruolo delle famiglie	- Partecipazione attiva nella fase di progettazione degli alloggi privati e degli spazi comuni all'interno del complesso - Coinvolgimento degli inquilini nella valutazione <i>ex-post</i>

SCHEDA 2 – Criteri, obiettivi, scelte di finanziamento e costi
2.1 Processo di finanziamento

Schema di finanziamento	Partnership pubblico-privato		
Costo dell'operazione	Area		n.d.
	Costruzione	9%	- 22 million Ö\$ *
	Oneri di urbanizzazione		n.d.
	Spese accessorie (imposte)		n.d.
	Totale		n.d.
* Risparmio sulla costruzione dei 250 garage previsti da normativa vigente			
Incentivi all'offerta	Acquisizione dell'area tramite Wohnfonds con vendita al developer a prezzo calmierato		
Incentivi alla domanda	---		
Contributo pubblico	<i>Prestito pubblico</i>	30%	n.d.
Contributo privato	<i>Equity</i>	25%	n.d.
	<i>Prestito sul mercato dei capitali</i>	45%	n.d.
Profitto dei developer	n.d.		

2.2 Costi dell'intervento e di gestione

Costo di costruzione	n.d.
Costo di riqualificazione	n.d.
Costo medio di affitto degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	11,5 €/m ²
Costo di affitto degli alloggi	3,3 €/m ² (escluse le spese)
Costo medio di vendita degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	2.300 €/m ²
Costo di vendita degli alloggi	1.400 €/m ² È prevista la possibilità di riscatto dell'alloggio dopo 10 anni
Costo di gestione in uso dell'alloggio	0,6 €/m ² (escluse tasse)

Note e commento al processo

Il concorso per Autofreie è stato uno dei primi e più noti concorsi-appalto banditi dalla municipalità. Il tema dell'abitare car-free è stato una scommessa portata avanti dal consigliere comunale Christoph Chorherr, che ha proposto campagne di sensibilizzazione dei cittadini verso uno stile di vita ecologico.

Il ruolo della città è stato fondamentale nella promozione del progetto d'avanguardia e nella collaborazione con i developer dell'operazione. L'ente pubblico si è impegnato nell'acquisizione dell'area, precedentemente di proprietà privata, rivenduta poi ai costruttori a prezzo calmierato, nonché nella concessione di parte dei finanziamenti.

Interessante è il processo di coinvolgimento delle famiglie già nella fase di progettazione, che ha contribuito ulteriormente al successo dell'intervento.

Gli esiti dell'iniziativa sono stati verificati anche attraverso un questionario di valutazione ex-post, efficace per convalidare il riscontro ottenuto presso l'utenza. L'applicazione di tale metodo dimostra l'intento di comprendere la qualità effettiva raggiunta, rilevando i punti di forza e di debolezza del progetto, al fine di tendere a realizzazioni sempre più efficienti.

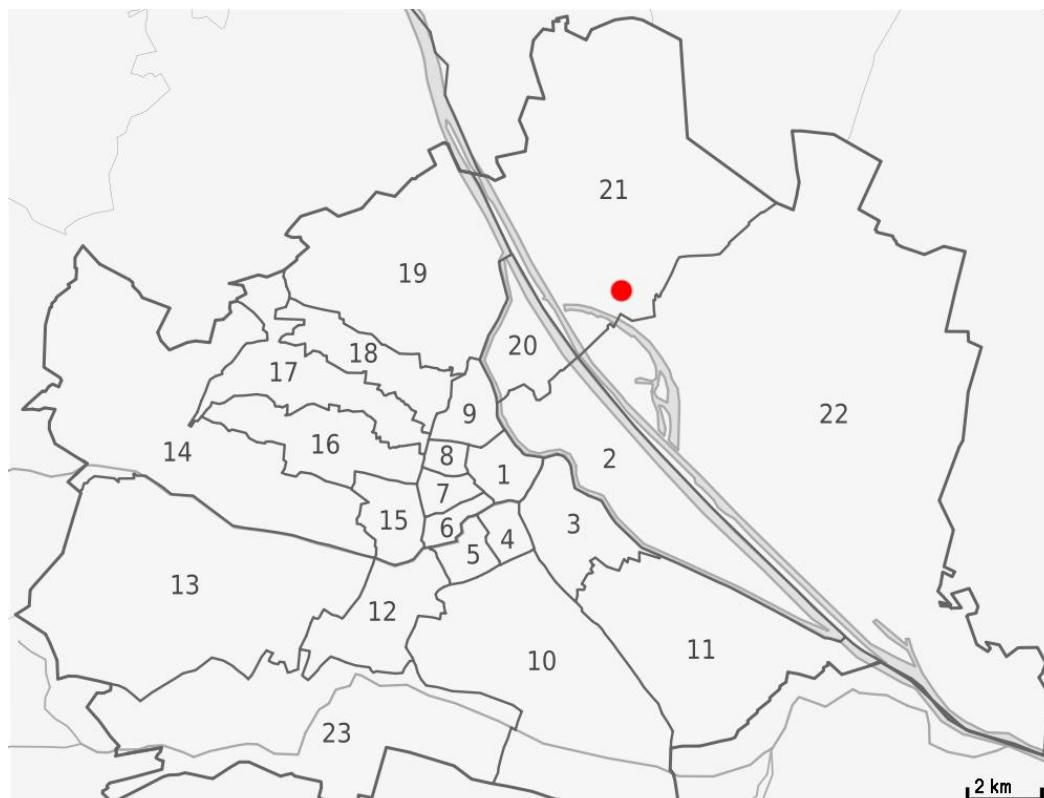


Fig. 44: Vienna (Austria) – Localizzazione del progetto a scala territoriale

Fonte: elaborazione su immagine da Wikipedia



Fig. 45: Vienna, Bezirk Floridsdorf – Localizzazione del progetto a scala urbana

Fonte: elaborazione su immagine da Google Maps

SCHEDA 3 – Strumenti, regolamenti e normativa del processo di programmazione e progettazione	
Strumenti cogenti di riferimento per il progetto (legislazione, normativa, programmi – europei, nazionali, locali)	Normativa regionale/locale: “Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz” – WWFSG 1989
Deroghe ai regolamenti vigenti	Deroga al regolamento municipale che vincolava il numero dei parcheggi a 1 per abitazione
Strumenti di consiglio europei e/o nazionali di riferimento per il progetto (linee guida ambientali, protocolli ecc)	---
Strumenti per la certificazione ambientale e/o energetica, di riferimento per il progetto	n.d.

SCHEDA 4 – Analisi del contesto: caratteristiche del sito allo stato di fatto	
Accessibilità pedonale/ciclabile	Accessibilità pedonale e ciclabile agevolata, con ingressi da nord e da sud
Presenza di trasporti pubblici e distanze	- Tram 26, a 6 minuti di distanza dalla metropolitana U6 (fermata Florisdorf) - Autobus N20 (linea notturna sostitutiva del tram 26)
Presenza di servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc. e distanze	Entro 500 m: 1 banca 2 studi medici 1 farmacia stazione di polizia Entro 1 km: Università di Veterinaria
Presenza di attività commerciali di vicinato e distanze	Entro 250 m: 1 supermercato 2 bar 1 ristorante Entro 500 m: 1 supermercato
Caratteristiche dell'area: grado di naturalità, urbanizzazione, inquinamento	- Area mediamente urbanizzata - Basso livello di inquinamento acustico e ambientale, adiacente ad aree agricole

SCHEDA 5 – Analisi del progetto: criteri, obiettivi e scelte progettuali caratterizzanti l'intervento	
5.1 Quantità di progetto e/o quantità realizzate: servizi	
Trasporti pubblici	---
Servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc.	---
Attività commerciali di vicinato	---

5.2 Ecologia e sostenibilità del sito: soluzioni di progetto	
Caratteristiche aree esterne	- Aree gioco per bambini differenziate per fascia di età - Spazi verdi di aggregazione attrezzati - Piccolo laghetto
Accessibilità pedonale/ciclabile	- L'area di progetto è interamente pedonale e ciclabile - Presenza di 400 posti bicicletta
Accessibilità veicolare e posizione dei parcheggi	- Transito veicolare vietato all'interno dell'area - Presenza di soli 25 posti macchina (invece dei 250 da normativa) riservati al car-sharing

5.3 Quantità di progetto e/o quantità realizzate	
Distanza tra gli edifici e orientamento	Orientamento nord-est/sud-ovest Distanza rispetto agli edifici limitrofi: nord: 12 m est: 10 m sud: area libera ovest: 15 m Distanza tra gli edifici del complesso: > 10 m
Tipologia edilizia	Edifici a blocco
Sistema distributivo	Alloggi est-ovest: corridoio centrale Alloggi nord-sud: ballatoio sul lato nord
Numero di edifici	9
Numero di piani	Fuori terra: 6
Numero totale di alloggi	244
Mix di alloggi pubblici/sociali/privati	1/3 affitto sociale riservato alle liste d'attesa municipali 2/3 affitto convenzionato
Presenza di Cohousing	---
Presenza di spazi collettivi ad uso dei residenti	Tetti giardino ad uso dei residenti per la coltivazione di orti privati (più di un terzo dei residenti ne fa uso, versando una quota di affitto) Sauna Palestra Lavanderia Autorimessa biciclette Spazio feste con cucina
Presenza di spazi a destinazione funzionale diversa da quella residenziale	---
Superficie totale dell'intervento Superficie fondiaria mq.	Superficie fondiaria: 11.382 m ² Superficie coperta: 4.079 m ²
S.L.P. residenziale totale	27.744 m ²
S.L.P. totale ad altra destinazione	---
Popolazione insediabile/insediata	n.d.
Posti di lavoro creati	---

5.4 Dati anagrafici degli alloggi	
Taglio degli alloggi	Monolocali Bilocali Trilocali Quadrilocali Duplex
Affaccio degli alloggi	Alloggi est-ovest: mono affaccio Alloggi nord-sud: doppio affaccio, con ingresso, cucine e servizi sul lato nord
Predisposizione alla flessibilità spaziale-funzionale	Alloggi nord-sud: - completamente flessibili (aggregabili, espandibili, riducibili) - fascia nord composta da ballatoio + fascia servizi (cucine + bagni) Alloggi est-ovest: - fascia centrale composta da corridoio + 2 fasce servizi laterali (cucine + bagni)

SCHEDA 6 – QUALITÀ AMBIENTALE INTERNA – CONSUMO DI RISORSE – CARICHI AMBIENTALI

Fabbisogno energetico annuo (kWh/m ²)	Classe energetica C Per un appartamento di 63 m ² si stimano consumi: - elettricità 900 kWh/a - riscaldamento 4.000 kWh/a
Sistema infrastrutturale per l'approvvigionamento energetico per il riscaldamento/raffrescamento degli spazi confinati(ex Teleriscaldamento / teleraffrescamento,...)	Teleriscaldamento
Tipologia impianti di riscaldamento/raffrescamento	n.d.
Presenza di sistemi attivi per il comfort ambientale ad utilizzo energia rinnovabile	- Pannelli solari con collettori a terra per la produzione di acqua calda - Impianto fotovoltaico - Impianto geotermico
Presenza di soluzioni progettuali per il comfort ambientale con sfruttamento della radiazione solare (sistemi passivi)	Ottimo isolamento termico delle pareti in polistirolo (aumentato su richiesta dei residenti): sud: 11cm est-ovest: 12 cm nord: 13 cm
Presenza di soluzioni progettuali per lo sfruttamento della ventilazione naturale	---
Domotica	---
Trattamento dei rifiuti	---
Utilizzo di materiali ecologici, riciclati, riciclabili	Scelta di materiali a basso impatto ambientale (condivisa con i residenti)
Sistemi per il risparmio/riciclo e/o riuso dell'acqua piovana	Trattamento delle acque grigie per essere riutilizzate come acqua di scarico dei wc

SCHEDA 7 – SOLUZIONI COSTRUTTIVE

Struttura portante	Strutture e pannelli prefabbricati in cemento armato
Involucro	Isolante: polistirolo
Partizioni interne	n.d.
Caratteristiche particolari del cantiere	---

SCHEDA 8 – Considerazioni critiche

Confronto delle soluzioni con i regolamenti vigenti a Milano e verifica di fattibilità	Drastica riduzione del numero di parcheggi Alcuni bagni non presentano ventilazione naturale
Note e considerazioni	È interessante il ricorso alla deroga al regolamento edilizio municipale riguardo ai parcheggi, che ha consentito, da un lato, un risparmio sui costi da costruzione, dall'altro, la possibilità di promuovere un'esperienza ad alto contenuto innovativo

Bibliografia	
Fonti	
Monografie	<ul style="list-style-type: none"> - Gewog, Domizil, <i>Modellproject. Autofreie Mustersiedlung</i>, Müller O.K., Vienna giugno 2000 <http://www.gewog-wohnen.at/content/download/af_broschure.pdf> - Moser P., Stoker E., <i>Autofreies Wohnen. Evaluierung der Mustersiedlung in Wien Floridsdorf</i>, Vienna dicembre 2008 <http://wohnbauforschung.at/Downloads/Autofreies_Wohnen_LF.pdf> - Scheurer J., <i>Urban ecology, innovations in housing policy and the future of cities: towards sustainability in neighbourhood communities</i>, Murdoch University, Fremantle aprile 2010 <http://www.istp.murdoch.edu.au/ISTP/publications/jscheurer/urbanecology/index.html>
Riviste	---
Sitografia	<ul style="list-style-type: none"> - http://www.gewog-wohnen.at/content/download/af_broschure.pdf - http://greening.codeon.at/?id=11 - http://www.istp.murdoch.edu.au/ISTP/publications/jscheurer/urbanecology/pdf/ch_16-7.pdf - http://www.schindler-szedenic.at/index4.html - http://wohnbauforschung.at/Downloads/Autofreies_Wohnen_LF.pdf
Riferimenti e contatti diretti	Mag. Christoph Chorherr < christoph.chorherr@gruene.at >

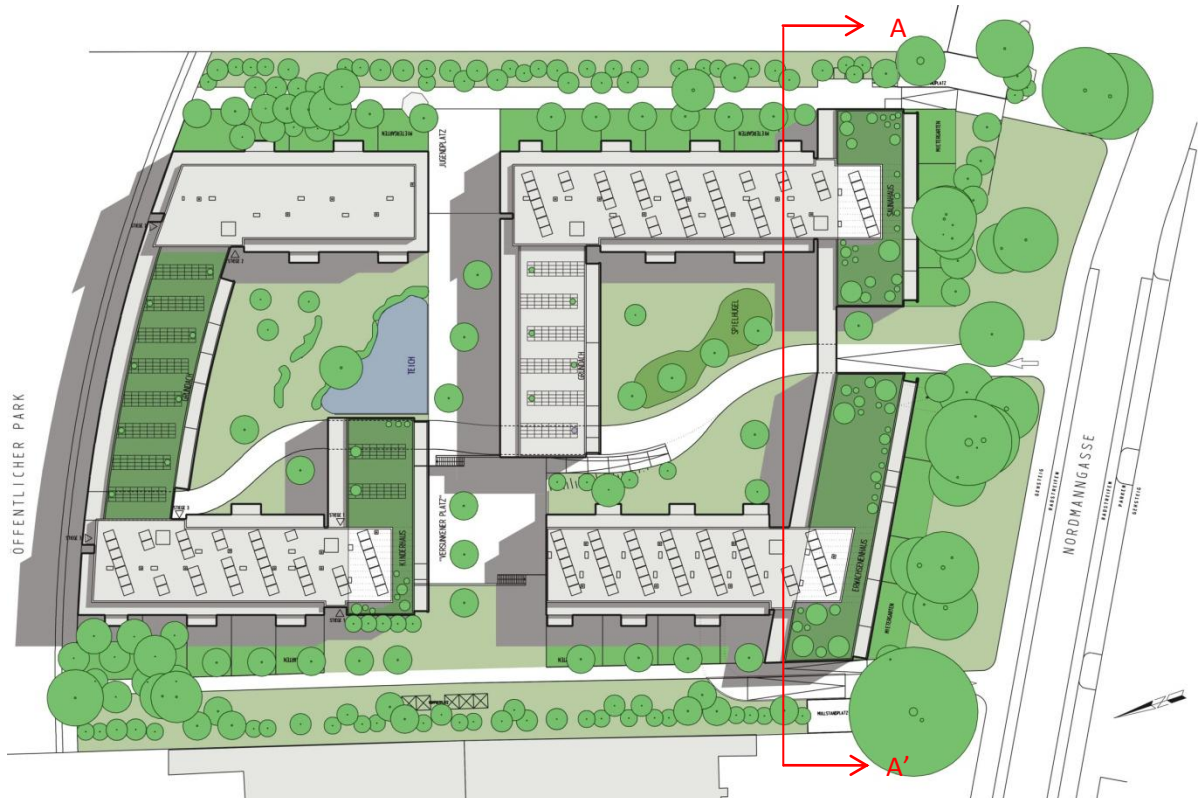


Fig. 46: Planivolumetrico

Fonte: <<http://www.schindler-szedenic.at/index4.html>>

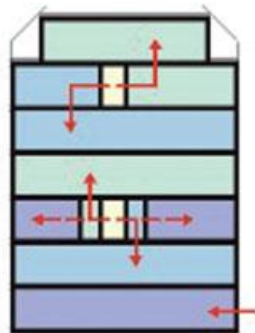
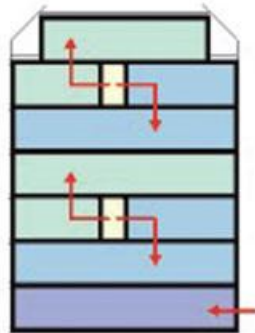


Fig. 47: Sistema distributivo verticale

Fonte: <<http://www.schindler-szedenic.at/index4.html>>

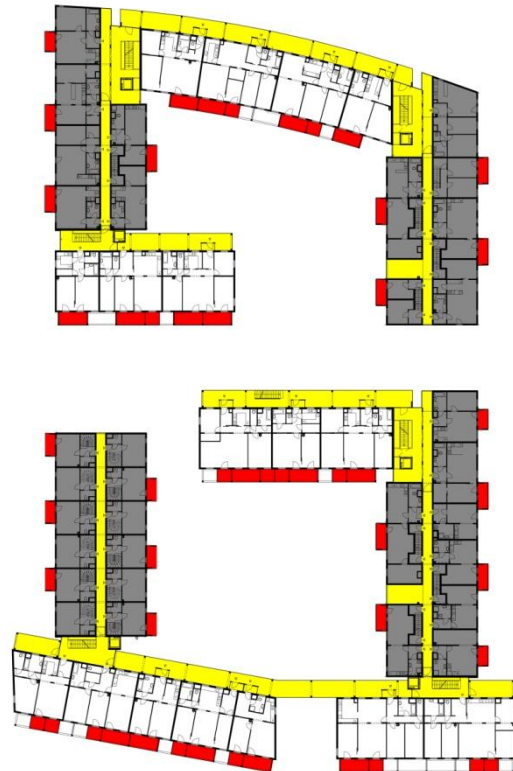


Fig. 48: Sistema distributivo orizzontale

Fonte: <<http://www.schindler-szedenic.at/index4.html>>

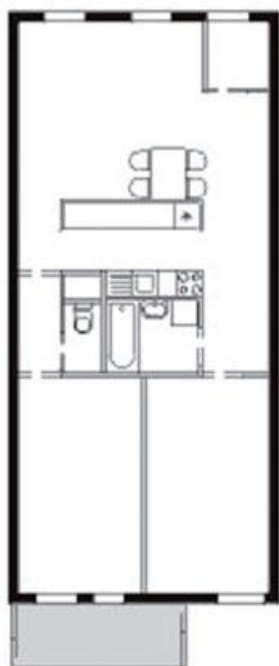


Fig. 49: Tipologia trilocale – Piano terra

Fonte: <<http://www.schindler-szedenic.at/index4.html>>

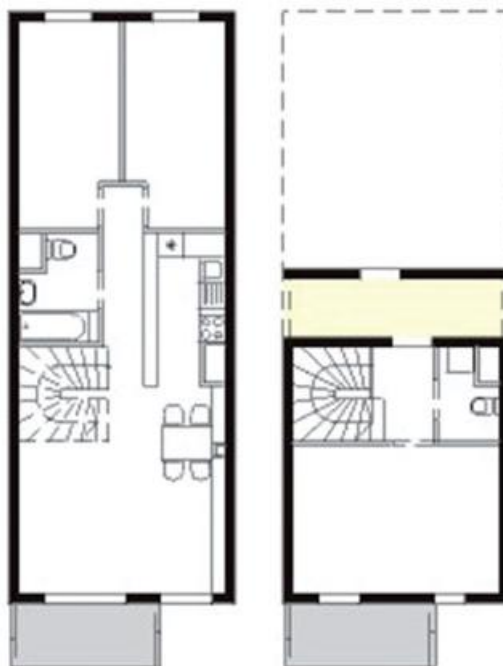


Fig. 50: Tipologia quadrilocale duplex – Piani 1-2 e 4-5

Fonte: <<http://www.schindler-szedenic.at/index4.html>>

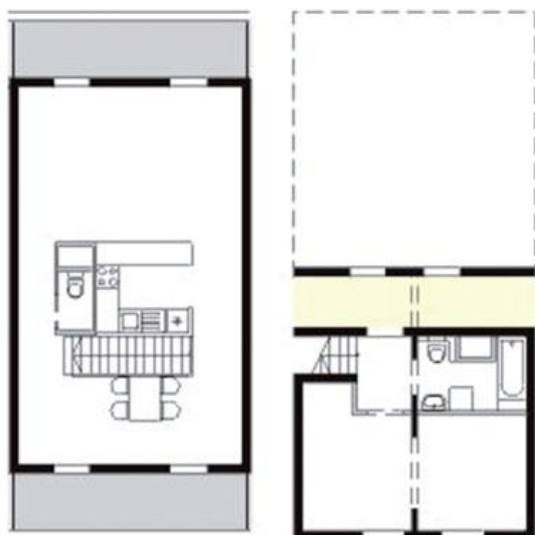


Fig. 51: Tipologia trilocale duplex – Piano 5 e attico

Fonte: <<http://www.schindler-szedenic.at/index4.html>>

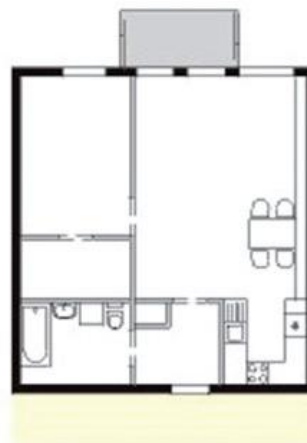


Fig. 52: Tipologia bilocale – Piano 2 e 5

Fonte: <<http://www.schindler-szedenic.at/index4.html>>

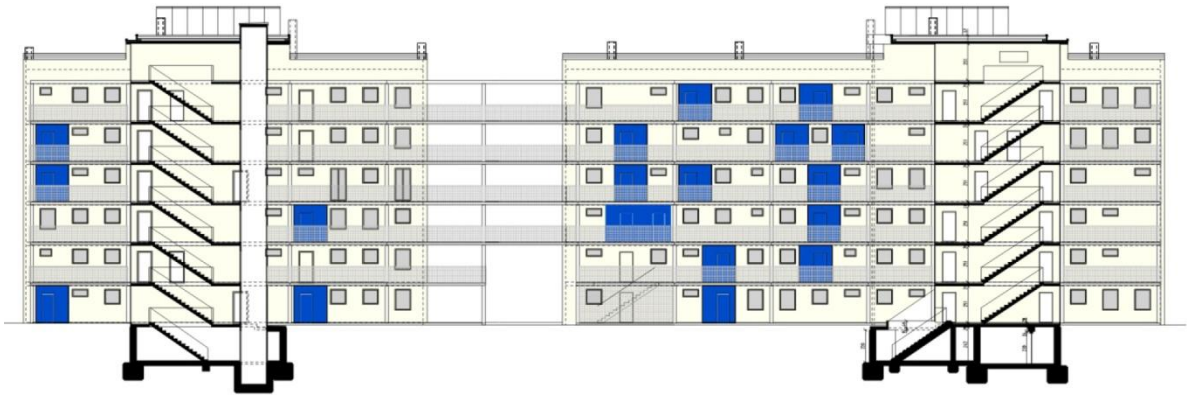


Fig. 53: Sezione AA'

Fonte: <<http://www.schindler-szedenic.at/index4.html>>



Fig. 54: Corte sud con spazio giochi per bambini

Fotografia di Chiara Tagliaro

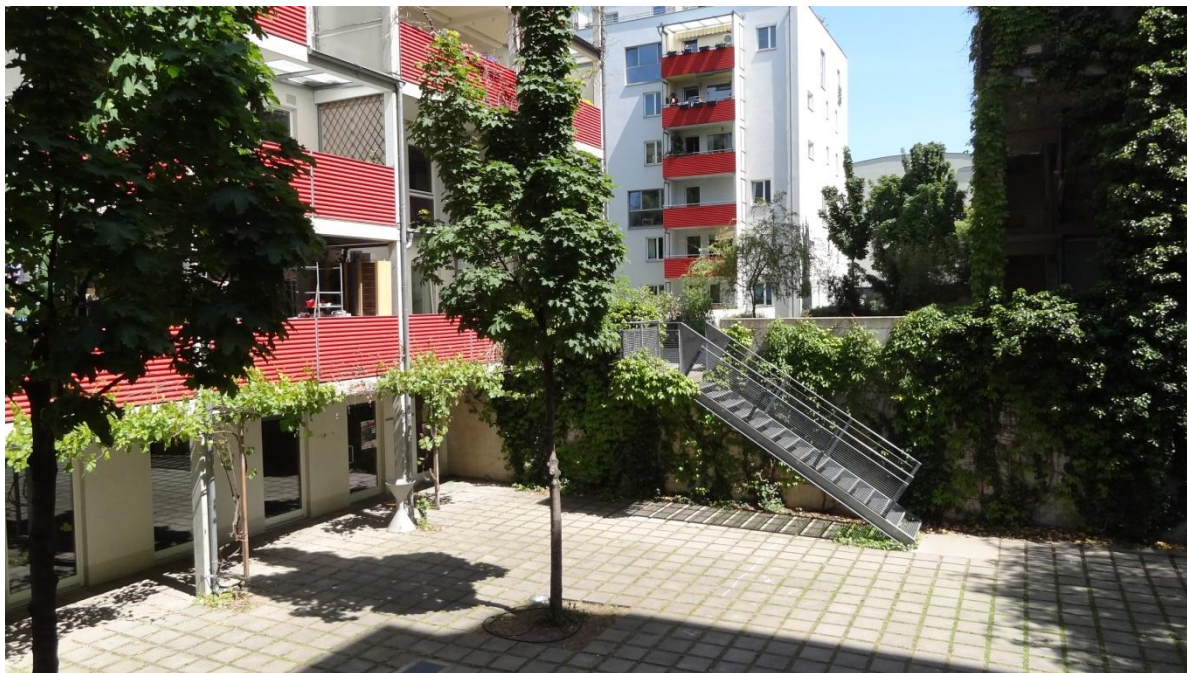


Fig. 55: Corte ribassata pavimentata con affaccio spazi comuni

Fotografia di Chiara Tagliaro



Fig. 56: Passaggio pedonale e ciclabile

Fotografia di Chiara Tagliaro



Fig. 57: Corte nord con laghetto

Fotografia di Chiara Tagliaro



Fig. 58: Parco giochi a nord del complesso

Fonte: <<http://www.istp.murdoch.edu.au/ISTP/publications/jscheurer/carfree/wflord-f.html>>



Fig. 59: Balconi rossi

Fonte: <<http://www.kleinezeitung.at/allgemein/bauenwohnen/2084662/wiener-gruene-fuer-ausbau-autofreien-siedlungen.story>>

3.2 Thu-Wohnbau

Edilizia residenziale privata sociale – Partnership pubblico-privato

SCHEMA 1 – Anagrafica del Progetto	
1.1 Dati identificativi dell'intervento	
Denominazione	Thu-Wohnbau
Indirizzo	Thürnlhofstrasse 11, 1110 Vienna, Austria
Scala dell'intervento	Intervento alla scala architettonica
Tipologia dell'intervento	Nuova costruzione su area libera in zona di espansione
Confini dell'area	Nord: verde privato Est: Thürnlhofstrasse Sud: residenze Ovest: Giardini di Simmering
Localizzazione rispetto alla città	Sud-est rispetto al centro (ca. 9,2 km da Stephansplatz)
Destinazione funzionale dell'area secondo strumenti urbanistici	Area agricola
Anno di inizio-fine progetto	Aprile 2004 – giugno 2006
Anno di inizio-fine lavori	3 agosto 2006 – dicembre 2007 (17 mesi)
Riconoscimenti e premi	---



Fig. 60: "Sewing machine"

Fonte: © Gerner&GernerPlus

1.2 Attori del processo	
Committente	MIGRA – Gemeinnützige Bau- und Siedlungsgesellschaft G.m.b.H. (associazione privata a profitto limitato)
Developer	MIGRA – Gemeinnützige Bau- und Siedlungsgesellschaft G.m.b.H.
Progettista	Gerner&Gerner Plus
Attori di progetto coinvolti	Strutture: Vasko+Partner Ingenieure
Attori della costruzione	Strabag
Modalità di assegnazione del progetto	Concorso promosso da <i>Wohnfonds Wien</i> (Fondo per la costruzione di residenze e la riqualificazione urbana), nel 2004 Bando aperto ad associazioni di <i>housing</i> in partnership con studi di architettura, il concorso è stato vinto dal progetto di Migra in collaborazione con Gerner&Gerner Plus, l'assegnazione secondo i criteri di sostenibilità sociale, architettura, ecologia ed economia
Modalità di appalto	Gara d'appalto pubblica
Proprietà dell'area prima dell'intervento	GESIBA (associazione di housing no profit) ha venduto l'area a Wohnfonds Wien, che l'ha poi venduta a sua volta a Migra, associazione vincitrice del concorso
Proprietà del progetto realizzato	MIGRA – Gemeinnützige Bau- und Siedlungsgesellschaft G.m.b.H.
Gestore	MIGRA – Gemeinnützige Bau- und Siedlungsgesellschaft G.m.b.H.
Attività del gestore	Riscossione degli affitti Amministrazione e gestione dell'edificio
Criteri di accesso	2/3 assegnati da MIGRA sulla base delle liste d'attesa 1/3 gestito dalla pubblica amministrazione (da contratto) quindi assegnato secondo criteri relativi al reddito e alla dimensione del nucleo familiare (le famiglie possono esprimere preferenza quando fanno la richiesta)
Ruolo delle famiglie	---

SCHEDA 2 – Criteri, obiettivi, scelte di finanziamento e costi
2.1 Processo di finanziamento

Schema di finanziamento	Partnership pubblico-privato		
Costo dell'operazione	Area	12,9%	2.159.538 €
	Costruzione *	82,1%	13.718.250 €
	Oneri di urbanizzazione	2,1%	351.750 €
	Spese accessorie (imposte)	2,9%	470.000 €
	Totale	100%	16.700.000 €
* Tale importo comprende anche i costi amministrativi dell'associazione MIGRA, che ammontano al 3,25%.			
Incentivi all'offerta	Acquisizione dell'area tramite Wohnfonds con vendita al developer a prezzo calmierato Sovvenzioni municipali sul tasso di interesse del prestito pubblico		
Incentivi alla domanda	Disponibile un sostegno economico per le famiglie allocate dalla città di Vienna che occupano gli alloggi municipali		
Contributo pubblico	Prestito pubblico	30%	5.000.000 € interesse all'1%
Contributo privato	Equity	24%	4.000.000 €
	Prestito sul mercato dei capitali	46%	7.700.000 € interesse all'1,79%
	Totale	70%	11.700.000 €
Profitto dei developer	5,5% (rendita annuale comunque destinata a coprire il prestito sul mercato dei capitali per una durata prevista di 23 anni)		

2.2 Costi dell'intervento e di gestione

Costo di costruzione	14.070.000 € – 1.450 €/m ²
Costo di riqualificazione	---
Costo medio di affitto degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	12 €/m ²
Costo di affitto degli alloggi	400 €/m ² (deposito iniziale restituito al termine della locazione) 6,50 €/m ² al mese, comprese le spese di gestione
Costo medio di vendita degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	1.750 €/m ²
Costo di vendita degli alloggi	---
Costo di gestione in uso dell'alloggio	Elettricità e riscaldamento inclusi nella rata d'affitto (costo mensile stimato 1,70 €/m ²)

Note e commento al processo

Il progetto prende avvio da uno dei concorsi-appalto banditi dalla città di Vienna, per i quali Wohnfonds si occupa dell'acquisizione delle aree e successiva vendita ai vincitori a prezzi calmierati.

Poiché la pubblica amministrazione ha cofinanziato l'operazione, ad essa spetta, per contratto, l'assegnazione di un terzo degli alloggi a canone sociale riservata alle famiglie in lista d'attesa municipale. La restante parte viene assegnata, invece, dalla Lpha sulla base di criteri stabiliti dall'associazione stessa, che comprendono la priorità acquisita sulla base della data di richiesta, la stabilità del reddito, la durata della locazione.

Il profitto del developer rispetta il limite massimo imposto dalla normativa ed è destinato principalmente alla restituzione del debito sul mercato dei capitali, che deve essere estinto entro i tempi pattuiti e ha, in genere, la precedenza sul prestito pubblico.

Il contributo richiesto agli affittuari al momento della stipula del contratto rappresenta un deposito cauzionale, che funge anche da garanzia per eventuali casi di morosità. La somma viene poi restituita ai conduttori al termine della locazione, rivalutata degli interessi.

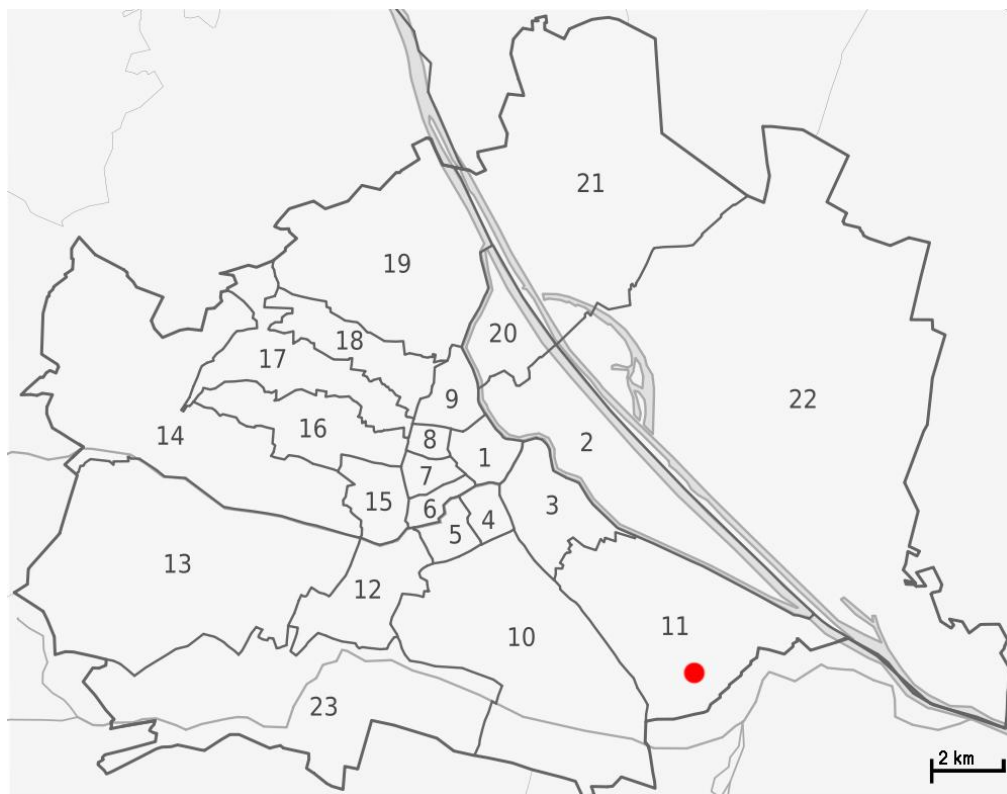


Fig. 61: Vienna (Austria) – Localizzazione del progetto a scala territoriale

Fonte: elaborazione su immagine da Wikipedia



Fig. 62: Vienna, Bezirk Simmering – Localizzazione del progetto a scala urbana

Fonte: elaborazione su immagine da Google Maps

SCHEDA 3 – Strumenti, regolamenti e normativa del processo di programmazione e progettazione	
Strumenti cogenti di riferimento per il progetto (legislazione, normativa, programmi – europei, nazionali, locali)	Normativa regionale/locale: “Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz” – WWFSG 1989
Deroghe ai regolamenti vigenti	---
Strumenti di consiglio europei e/o nazionali di riferimento per il progetto (linee guida ambientali, protocolli ecc)	Programma europeo LIFE: RUMBA – <i>Guidelines for environmentally friendly construction site management</i>
Strumenti per la certificazione ambientale e/o energetica, di riferimento per il progetto	---

SCHEDA 4 – Analisi del contesto: caratteristiche del sito allo stato di fatto	
Accessibilità pedonale/ciclabile	Pista ciclabile
Presenza di trasporti pubblici e distanze	- Tram 71, a 7 minuti di distanza dalla metropolitana U3 e dal passante ferroviario S80 (fermata Simmering) - Tram 6, a 8 minuti di distanza dalla metropolitana U3 e dal passante ferroviario S80 (fermata Simmering) - Autobus 171
Presenza di servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc. e distanze	1 asilo Studi medici 1 farmacia Istituti scolastici a diversi livelli
Presenza di attività commerciali di vicinato e distanze	3 supermercati 1 centro commerciale 1 tabacchi 2 ristoranti
Caratteristiche dell'area: grado di naturalità, urbanizzazione, inquinamento	- Area semi-urbanizzata, con ampie aree verdi pubbliche e private nei dintorni - Basso livello di inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico

SCHEDA 5 – Analisi del progetto: criteri, obiettivi e scelte progettuali caratterizzanti l'intervento	
5.1 Quantità di progetto e/o quantità realizzate: servizi	
Trasporti pubblici	---
Servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc.	---
Attività commerciali di vicinato	---
5.2 Ecologia e sostenibilità del sito: soluzioni di progetto	
Caratteristiche aree esterne	- Spazio giochi attrezzato per bambini - Spazi verdi privati di pertinenza degli appartamenti al piano terra
Accessibilità pedonale/ciclabile	L'area di progetto è interamente pedonale e ciclabile
Accessibilità veicolare e posizione dei parcheggi	Accesso veicolare da Thürlnhofstrasse ai posti auto coperti ai piani interrati
5.3 Quantità di progetto e/o quantità realizzate	
Distanza tra gli edifici e orientamento	Orientamento: est-ovest Distanza rispetto agli edifici limitrofi: nord: area verde est: 23 m sud: 30 m ovest: area verde
Tipologia edilizia	Edificio lineare a stecca

Sistema distributivo	- 2 corpi scala - Corridoio ogni 3 piani - Appartamenti al PT con entrata privata dallo spazio aperto privato di pertinenza
Numero di edifici	1 edificio
Numero di piani	Fuori terra: 11 Interrati: 2
Numero totale di alloggi	111 alloggi
Mix di alloggi pubblici/sociali/privati	1/3 affitto sociale riservato alle liste d'attesa municipali (per sei mesi) 2/3 affitto convenzionato
Presenza di Cohousing	---
Presenza di spazi collettivi ad uso dei residenti	2 sale polifunzionali collettive (per feste e sport + sauna) Lavanderia Deposito passeggini e biciclette 1 posto auto coperto per appartamento (no box auto) Cantine
Presenza di spazi a destinazione funzionale diversa da quella residenziale	Parco giochi attrezzato per bambini
Superficie totale dell'intervento Superficie fondiaria mq.	Superficie fondiaria = 6.014 m ² Superficie coperta = 1.755 m ² S.l.p. totale = 13.990 m ²
S.L.P. residenziale totale	9.983 m ²
S.L.P. totale ad altra destinazione	---
Popolazione insediabile/insediata	ca. 250 abitanti insediabili
Posti di lavoro creati	---

5.4 Dati anagrafici degli alloggi

Taglio degli alloggi	Da monolocali a quadrilocali – da 59 a 128 m ²
Affaccio degli alloggi	Doppio affaccio nord-sud Ogni appartamento ha uno spazio aperto orientato a sud (giardino, terrazza, loggia o balcone)
Predisposizione alla flessibilità spaziale-funzionale	---

SCHEDA 6 – QUALITÀ AMBIENTALE INTERNA – CONSUMO DI RISORSE – CARICHI AMBIENTALI

Fabbisogno energetico annuo (kWh/m ²)	30 kWh/m ² a [corrispondente a classe A]
Sistema infrastrutturale per l'approvvigionamento energetico per il riscaldamento/raffrescamento degli spazi confinati(ex Teleriscaldamento / teleraffrescamento,...)	Teleriscaldamento
Tipologia impianti di riscaldamento/raffrescamento	Radiatori
Presenza di sistemi attivi per il comfort ambientale ad utilizzo energia rinnovabile	---
Presenza di soluzioni progettuali per il comfort ambientale con sfruttamento della radiazione solare (sistemi passivi)	---
Presenza di soluzioni progettuali per lo sfruttamento della ventilazione naturale	---
Domotica	---
Trattamento dei rifiuti	---
Utilizzo di materiali ecologici, riciclati, riciclabili	---

Sistemi per il risparmio/riciclo e/o riuso dell'acqua piovana	---
---	-----

SCHEDA 7 – SOLUZIONI COSTRUTTIVE

Struttura portante	- Setti di separazione degli alloggi in cemento armato prefabbricato - Altri elementi (pilastri) in cemento armato
Involucro	Tamponamento esterno: cemento armato con strati per isolamento termico Finiture: gli spazi comuni sono rivestiti di pannelli in fibra di cemento di colore azzurro
Partizioni interne	Cartongesso (partizioni interne agli alloggi e tra gli alloggi e il corridoio di distribuzione)
Caratteristiche particolari del cantiere	- Emissioni di polveri e gas di scarico e inquinamento acustico ridotti del 90% (tra i cantieri a più bassa emissione di gas in Europa) - Assemblaggio a secco delle componenti prefabbricate - Riutilizzo del terreno di scavo per la realizzazione di una collina che scherma alla vista i giardini privati

SCHEDA 8 – Considerazioni critiche

Confronto delle soluzioni con i regolamenti vigenti a Milano e verifica di fattibilità	Numero di gradini per rampa superiore a quello permesso dal regolamento edilizio di Milano
Note e considerazioni	---

Bibliografia

Fonti

Monografie	- Czaja W., <i>Periscope Architecture</i> , Gerner°gerner plus, Vienna 2007
Riviste	- Domus, n. 927, luglio-agosto 2009, pp. 12-16 - Architecture Today, n. 201, settembre 2009, pp. 19-23
Sitografia	- http://www.gernergernerplus.com/thu.html - http://www.migra.at/MIGRA_Startseite/Immobilien/Wohnungen/Sofort_wohnen/1110_Thuernlhofstr/ - http://www.migra.at/Media/Folder_homepage.pdf - http://www.nextroom.at/building.php?id=30668 - http://www.archfoto.com/seidl/image.php?media_id=131672
Riferimenti e contatti diretti	- Manfred Wasner (Migra) <wasner@migra.at> - Noemi Freiling (Gerner&Gerner Plus) <freiling@gernergernerplus.com>

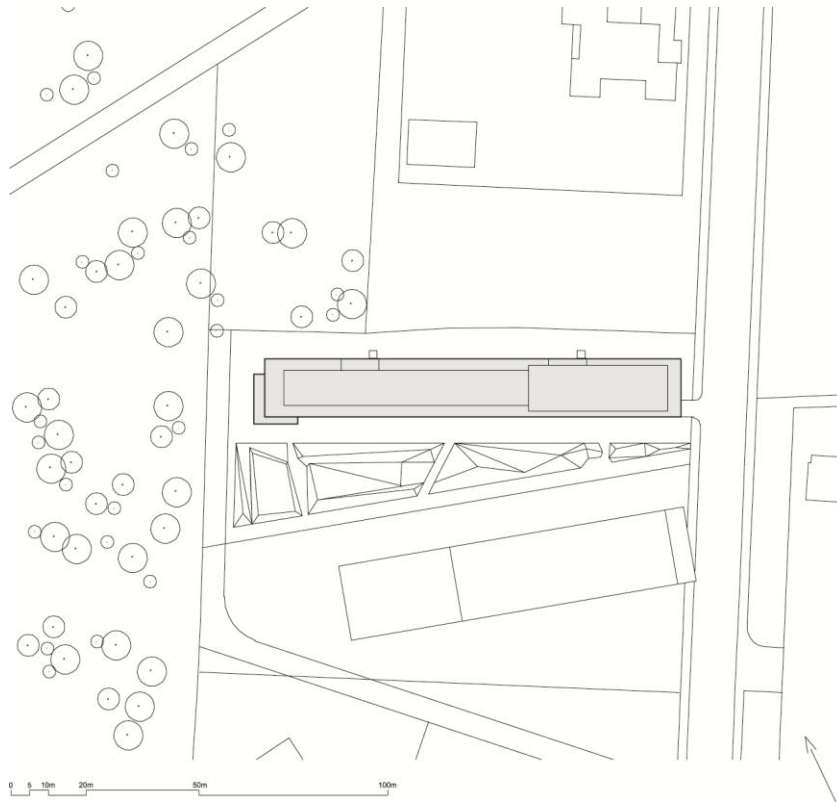


Fig. 63: Planimetria

Fonte: © Gerner&Gerner Plus

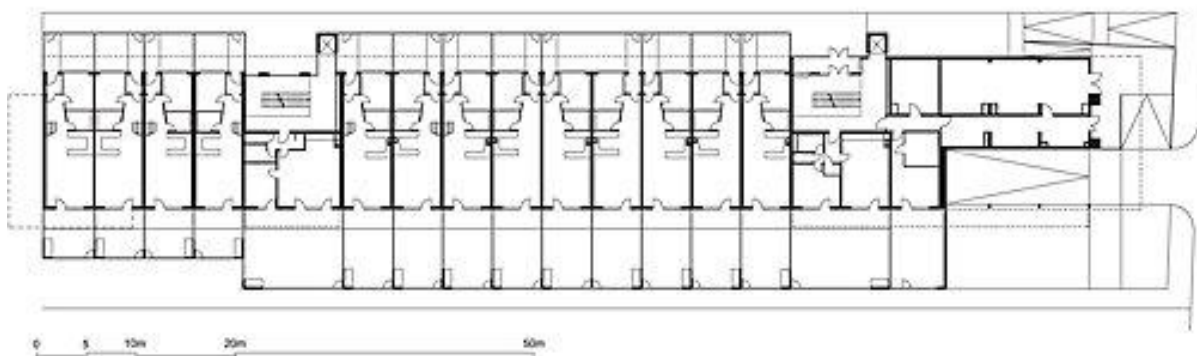


Fig. 64: Pianta piano terra

Fonte: © Gerner&Gerner Plus

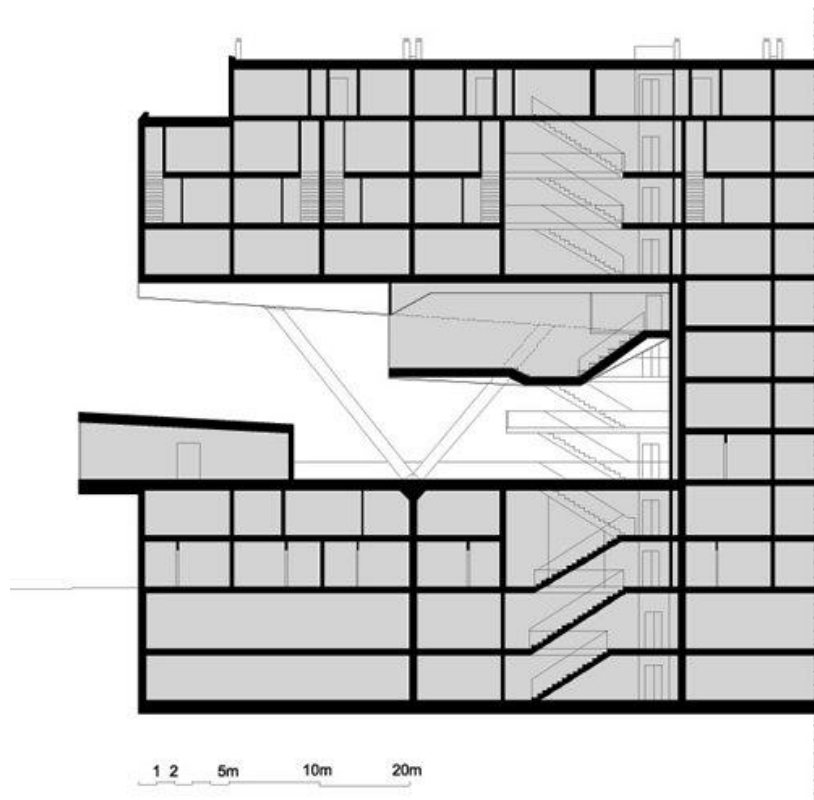


Fig. 65: Sezione longitudinale (parziale)

Fonte: www.nextroom.at



Fig. 66: Prospetto sud (parziale)

Fonte: www.nextroom.at



Fig. 67: Sala sospesa per sport e sauna

Fonte: <http://www.archfoto.com/seidl/image.php?media_id=131672>



Fig. 68: Prospetto ovest

Fonte: © Gerner&Gerner Plus



Fig. 69: Ingresso Scala 1

Fonte:
<http://www.archfoto.com/seidl/image.php?media_id=31>

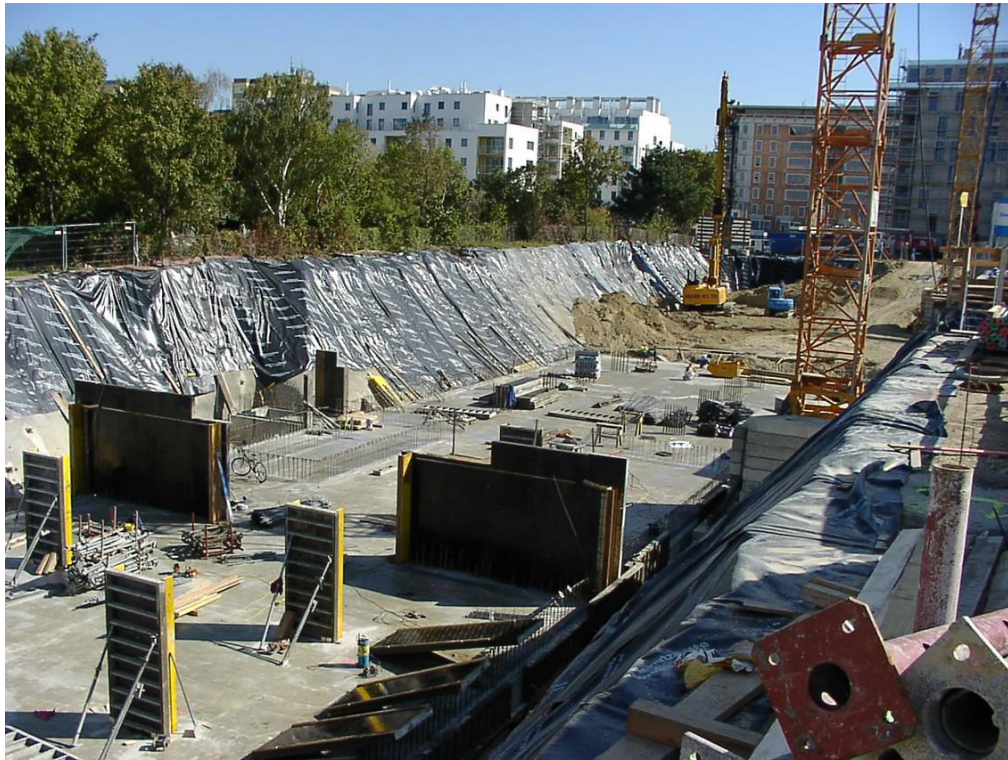


Fig. 70: Cantiere – Fondazioni

Fonte: © Gerner&Gerner Plus



Fig. 71: Cantiere – Strutture in elevazione

Fonte: © Gerner&Gerner Plus

3.2 Mühlweg Holzbau – C

Edilizia residenziale privata sociale – Partnership pubblico-privato

SCHEMA 1 – Anagrafica del Progetto	
1.1 Dati identificativi dell'intervento	
Denominazione	Mühlweg Holzbau – C
Indirizzo	Fritz-Kandl-Gasse 1, 1210, Vienna, Austria
Scala dell'intervento	Intervento alla scala urbana
Tipologia dell'intervento	Intervento di nuova costruzione su area libera in zona di espansione
Confini dell'area	Nord: complesso residenziale (realizzato tramite lo stesso concorso di progettazione) Est: Fritz-Kandl-Gasse Sud: Fritz-Kandl-Gasse Ovest: Mühlweg
Localizzazione rispetto alla città	Sud-est rispetto al centro (ca. 10,4 km da Stephansplatz)
Destinazione funzionale dell'area secondo strumenti urbanistici	Area agricola
Anno di inizio-fine progetto	Marzo 2004 (concorso di progettazione)
Anno di inizio-fine lavori	Ottobre 2005 – novembre 2006 (13 mesi)
Riconoscimenti e premi	Premio "Globe Energy Awards", novembre 2007



Fig. 72: Vista sud del complesso

Fonte: <<http://www.dietrich.untertrifaller.com/en/projekt/muhlweg-housing-estate>>

1.2 Attori del processo	
Committente	Comune di Vienna
Developer	BAI – Bauträger Austria Immobilien G.m.b.H. (società privata)
Progettista	Dietrich Untertrifaller Architekten
Attori di progetto coinvolti	<p>Paesaggio: DI Barbara Bacher Strutture: JR Consult ZT G.m.b.H. Impianti: ALLPLAN G.m.b.H. Consulenza fisica tecnica: IBO Österreichisches Institut für Baubiologie und –ökologie Consulenza costruzioni in legno: Holzforschung Austria Consulenza casa passiva: Schöberl & Pöll OEG Psicologia applicata: Dr. Alexander Keul (valutazione soddisfazione utenti)</p>
Attori della costruzione	<p>Direzione lavori: BAI – Bauträger Austria Immobilien General contractor: - KLEA Wohnbau G.m.b.H. (società fondata in occasione del progetto grazie alla collaborazione della città di Vienna e di BAI) - KLH Massivholz G.m.b.H. (per le strutture in legno) - UNIVERSALE Bau AG</p> <p>Subappaltatori: - Parti in legno prefabbricate: Kulmer Holz-Leimbau G.m.b.H. - Impianti di aerazione: Richard Hofer G.m.b.H. - Impianti: Richard Hofer G.m.b.H. - Elettrotecnica: Elektro Wazek G.m.b.H. - Finestre e infissi: Fa. Helmut Stefan KG - Unità di trattamento aria: LÜFTA G.m.b.H. - Sistema solare: Sonnenkraft Österreich Vertriebs G.m.b.H.</p>
Modalità di assegnazione del progetto	Concorso “Wien 21, Mühlweg, Holz- und Holzmischbauweise, Bauplatz C”, bandito da WBSF (Wohnbau und Stadtserneuerung Fond, trasformatosi nel 2005 nell’attuale WFW, Wohnfonds Wien)
Modalità di appalto	Appalto (settembre – ottobre 2005)
Proprietà dell’area prima dell’intervento	Area di proprietà privata, acquisita da Wohnfonds che a sua volta l’ha rivenduta al promotore, vincitore del concorso
Proprietà del progetto realizzato	KLEA – Wohnbau G.m.b.H.
Gestore	Dr. W.W. Donath Immobilienverwaltung G.m.b.H.
Attività del gestore	Amministrazione tradizionale
Criteri di accesso	1/3 gestito dalla pubblica amministrazione (da contratto) quindi assegnato secondo criteri relativi al reddito e alla dimensione del nucleo familiare
Ruolo delle famiglie	Questionario di valutazione sulla soddisfazione degli inquilini dopo il primo anno (fine 2007)

SCHEDA 2 – Criteri, obiettivi, scelte di finanziamento e costi

2.1 Processo di finanziamento

Schema di finanziamento	Partnership pubblico-privato		
Costo dell'operazione	Area	14,8%	1.600.000 €
	Costruzione	81,4%	8.800.000 €
	Oneri di urbanizzazione	1,9%	200.000 €
	Spese accessorie (imposte)	1,9%	200.000 €
	Totale	100%	10.800.000 €
Incentivi all'offerta	Acquisizione dell'area tramite Wohnfonds con vendita al developer a prezzo calmierato Sussidi statali per progetti innovativi (Unterstützung für Demonstrationsvorhaben) all'interno del programma "Casa del futuro" (Haus der Zukunft) assegnati in base a criteri di innovazione nella qualità, nei materiali, nei metodi costruttivi		
Incentivi alla domanda	Disponibile un sostegno economico per le famiglie allocate dalla città di Vienna che occupano gli alloggi municipali		
Contributo pubblico	Prestito pubblico	31,5%	3.400.000 € interesse all'1%
Contributo privato	Prestito sul mercato dei capitali	42,5%	4.600.000 €
	Contributo degli affittuari	26%	2.800.000 €
	Totale	88,5%	7.400.000 €
Profitto dei developer	6% (ricavo annuale maturato sulla riscossione degli affitti)		

2.2 Costi dell'intervento e di gestione

Costo di costruzione	8.800.000 € - 1.065 €/m ²
Costo di riqualificazione	---
Costo medio di affitto degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	12 €/m ² (media per la città di Vienna)
Costo di affitto degli alloggi	6,14 €/m ² al mese, comprese le spese di gestione Garage: 60 € al mese
Costo medio di vendita degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	4.000 €/m ² (media per la città di Vienna)
Costo di vendita degli alloggi	Possibilità di acquisto dopo 10 anni a prezzo concordato
Costo di gestione in uso dell'alloggio	Riscaldamento: 0,08 €/m ² ; Acqua calda: 0,34 €/m ²

Note e commento al processo

Il concorso a tema bandito dalla municipalità mira a promuovere la sperimentazione del legno come materiale da costruzione. Il lotto, di grandi dimensioni, è stato diviso in tre parti, nel rispetto della normativa austriaca che non permette l'assegnazione di un progetto con più di 300 appartamenti a un unico progettista: questa decisione permette l'implementazione la varietà urbana. L'area è stata acquistata da Wohnfonds, che l'ha poi venduta al promotore a prezzo calmierato.

Il developer è una società privata che si occupa della costruzione e gestione di immobili residenziali, ma anche commerciali e terziari, e che trae il proprio rendimento dalla riscossione degli affitti. Il profitto risulta comunque più basso rispetto a quello di un'operazione di edilizia residenziale privata.

Per il finanziamento è stato applicato il tipico schema di partnership che prevede, oltre al prestito pubblico e al mutuo bancario, un contributo da parte degli affittuari.

Un anno dopo l'avvio del progetto è stato proposto un questionario di valutazione ex-post, per rilevare la soddisfazione degli inquilini. Ancora una volta, l'applicazione di questo tipo di indagine si è rivelata importante per comprendere punti di forza e debolezza dell'operazione, al fine di migliorare gli interventi futuri.



Fig. 73: Vienna (Austria) – Localizzazione del progetto a scala territoriale

Fonte: elaborazione su immagine da Wikipedia



Fig. 74: Vienna, Bezirk Floridsdorf – Localizzazione del progetto a scala urbana

Fonte: elaborazione su immagine da Google Maps

SCHEDA 3 – Strumenti, regolamenti e normativa del processo di programmazione e progettazione	
Strumenti cogenti di riferimento per il progetto (legislazione, normativa, programmi – europei, nazionali, locali)	<p>Normativa nazionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Normativa statale sui costi nelle opere di costruzione e di ingegneria civile [Önorm B 1801-1 Kosten im Hoch- und Tiefbau – Kostengliederung] <p>Normativa regionale/locale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz” – WWFSG 1989 - “Wiener Bauordnung” – Viennese Building Regulations [Costruzione in legno massiccio] - Linee guida del Magistrat Department 25 [Richtlinie der Magistratsabteilung 25, Stadt Wien]
Deroghe ai regolamenti vigenti	---
Strumenti di consiglio europei e/o nazionali di riferimento per il progetto (linee guida ambientali, protocolli ecc)	Protocollo di Kyoto
Strumenti per la certificazione ambientale e/o energetica, di riferimento per il progetto	Passivhaus Projektierungs-Paket

SCHEDA 4 – Analisi del contesto: caratteristiche del sito allo stato di fatto	
Accessibilità pedonale/ciclabile	Accesso pedonale e ciclabile dal lato sud
Presenza di trasporti pubblici e distanze	<ul style="list-style-type: none"> - Autobus 32A, a 5 minuti di distanza - Autobus 232, a 5 minuti di distanza - Autobus 434, a 5 minuti di distanza - Autobus 533, a 5 minuti di distanza - Autobus N20, a 5 minuti di distanza
Presenza di servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc. e distanze	<p>Entro 1 km:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 studio medico 1 palestra
Presenza di attività commerciali di vicinato e distanze	<p>Entro 1 km:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 supermercato 1 meccanico 1 ristorante giapponese
Caratteristiche dell'area: grado di naturalità, urbanizzazione, inquinamento	<ul style="list-style-type: none"> - Area a bassa densità abitativa - Alto grado di naturalità - Basso livello di inquinamento acustico e ambientale

SCHEDA 5 – Analisi del progetto: criteri, obiettivi e scelte progettuali caratterizzanti l'intervento	
5.1 Quantità di progetto e/o quantità realizzate: servizi	
Trasporti pubblici	---
Servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc.	---
Attività commerciali di vicinato	---
5.2 Ecologia e sostenibilità del sito: soluzioni di progetto	
Caratteristiche aree esterne	<ul style="list-style-type: none"> - Spazio aperto esterno ad uso del complesso recintato - Verde e piantumazione - Presenza di un gazebo - Piccola area gioco per bambini
Accessibilità pedonale/ciclabile	L'area di progetto è interamente pedonale e ciclabile
Accessibilità veicolare e posizione dei parcheggi	Accesso veicolare ai parcheggi interrati dal lato est

5.3 Quantità di progetto e/o quantità realizzate

Distanza tra gli edifici e orientamento	Orientamento di 3 edifici: est-ovest Orientamento dell'edificio sud-ovest: nord-sud Distanza rispetto agli edifici limitrofi: nord: 33 m (tra gli edifici scorre il canale) est: 7 m sud: --- (parco verde non attrezzato) ovest: 25 m Distanza tra gli edifici del complesso: minima: 15 m massima: 22 m
Tipologia edilizia	Edifici a blocco
Sistema distributivo	Corpo scala-ascensore interno agli edifici, in posizione centrale
Numero di edifici	4
Numero di piani	Fuori terra: 4 + attico Interrato: 1 Seminterrato: ---
Numero totale di alloggi	68 (18+18+18+16) 4 alloggi per piano
Mix di alloggi pubblici/sociali/privati	1/3 affitto sociale riservato alle liste d'attesa municipali 2/3 affitto convenzionato (con possibilità di futura vendita)
Presenza di Cohousing	---
Presenza di spazi collettivi ad uso dei residenti	---
Presenza di spazi a destinazione funzionale diversa da quella residenziale	---
Superficie totale dell'intervento Superficie fondiaria mq.	Superficie fondiaria = 13.350 m ² Superficie coperta = 9.050 m ²
S.L.P. residenziale totale	5.924 mq + 491 m ² di logge
S.L.P. totale ad altra destinazione	SOS Kinderdorf: 332 m ²
Popolazione insediabile/insediata	ca. 200 abitanti insediabili
Posti di lavoro creati	---

5.4 Dati anagrafici degli alloggi

Taglio degli alloggi	15 bilocali	75 mq	2 utenti virtuali
	30 trilocali	99 mq	3 utenti virtuali
	15 quadrilocali	116 mq	4 utenti virtuali
	8 trilocali (attici)	84 mq	3 utenti virtuali
Affaccio degli alloggi	Doppio affaccio		
Predisposizione alla flessibilità spaziale-funzionale	---		

SCHEDA 6 – QUALITÀ AMBIENTALE INTERNA – CONSUMO DI RISORSE – CARICHI AMBIENTALI

Fabbisogno energetico annuo (kWh/m ²)	Casa passiva secondo <i>Passivhaus Projektierungs-Paket</i>: - Fabbisogno energetico utile richiesto per il riscaldamento: < 10 kWh/m ² a - Carico termico invernale: 7,2 W/m ² - Fabbisogno energetico primario di energia: 103,2 kWh/m ² a
Sistema infrastrutturale per l'approvvigionamento energetico per il riscaldamento/raffrescamento degli spazi confinati(ex Teleriscaldamento / teleraffrescamento,...)	Inizialmente pianificato il teleriscaldamento con possibilità di regolazione autonoma in ogni stanza, ma la società <i>Fernwärme Wien</i> che gestisce la distribuzione non è riuscita ad assicurare l'allacciamento entro i termini del cronoprogramma. Di conseguenza il sistema applicato è stato un tradizionale sistema di caldaia a gas (8 caldaie installate al piano interrato servono i 4 condomini). La temperatura di 17°C viene raggiunta attraverso l'immissione negli ambienti di aria calda, ulteriore regolazione della temperatura avviene tramite piccoli termosifoni.

Tipologia impianti di riscaldamento/raffrescamento	Unità di trattamento dell'aria (1 per edificio) che servono tutti gli appartamenti per riscaldamento e raffrescamento
Presenza di sistemi attivi per il comfort ambientale ad utilizzo energia rinnovabile	Impianto solare per riscaldamento dell'acqua calda
Presenza di soluzioni progettuali per il comfort ambientale con sfruttamento della radiazione solare (sistemi passivi)	Finestre passive (VARITHERM)
Presenza di soluzioni progettuali per lo sfruttamento della ventilazione naturale	---
Domotica	Regolazione autonoma del calore dell'acqua
Trattamento dei rifiuti	---
Utilizzo di materiali ecologici, riciclati, riciclabili	Legno
Sistemi per il risparmio/riciclo e/o riuso dell'acqua piovana	Rubinetteria e sistemi di pulizia a basso consumo d'acqua

SCHEDA 7 – SOLUZIONI COSTRUTTIVE	
Struttura portante	Struttura prefabbricata in legno
Involucro	Involucro: prefabbricato Infissi: legno
Partizioni interne	Legno
Caratteristiche particolari del cantiere	- Prefabbricazione di tutti gli elementi costruttivi - Velocità di realizzazione (un blocco abitativo di 18 abitazioni è stato costruito in una settimana)

SCHEDA 8 – Considerazioni critiche	
Confronto delle soluzioni con i regolamenti vigenti a Milano e verifica di fattibilità	- Bagno principale con ventilazione forzata - Trilocali e quadrilocali con un solo bagno - Scale più lunghe senza pianerottoli di sosta intermedi
Note e considerazioni	---

Bibliografia	
Fonti	
Monografie	---
Riviste	- Zuschnitt, n. 30, giugno 2008, pp. 28-33 - Architektur+Wettbewerbe, n. 214, giugno 2008, pp. 73-76 - Architektur.Aktuell, giugno 2007, pp. 68-81
Sitografia	- http://www.donath.at/ - http://www.hausderzukunft.at/results.html/id5138#h2 - http://www.dietrich.untertrifaller.com/en/projekt/muhlweg-housing-estate - http://download.nachhaltigwirtschaften.at/hdz_pdf/endbericht_0806_holzpassivhaus_wohnbau.pdf - https://www.wohnservice-wien.at/home/wohnenansprueche/96
Riferimenti e contatti diretti	Nathalie Dabek, Bai – Settore Sviluppo del progetto <nathalie.dabek@bai.at>

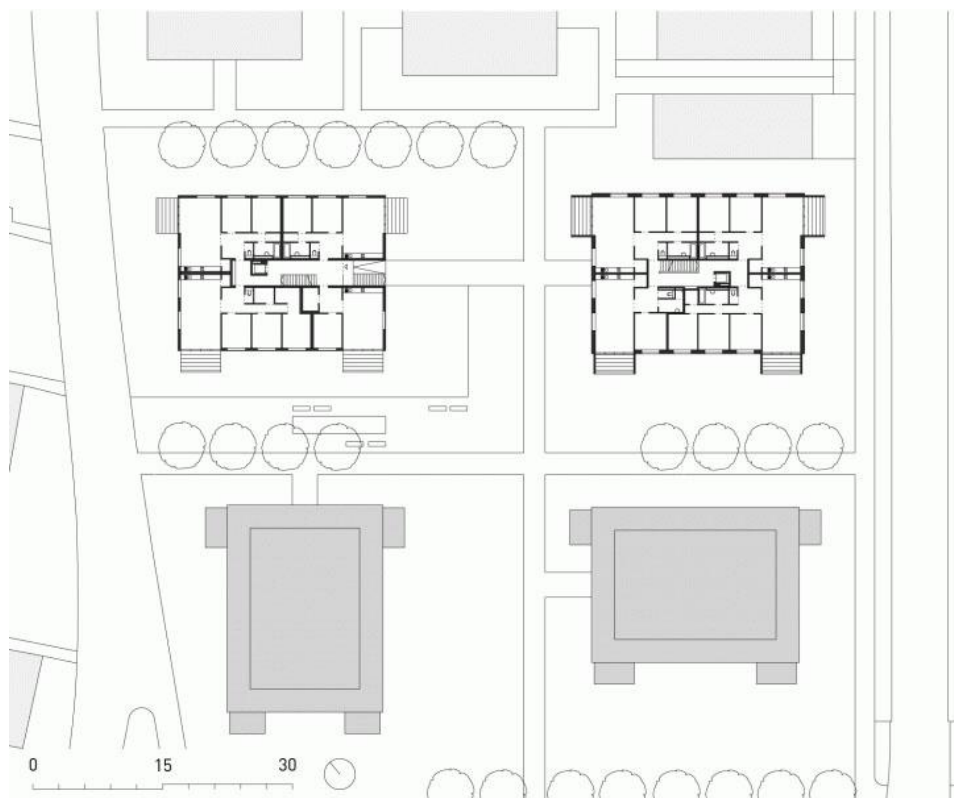


Fig. 75: Pianta piano tipo e coperture

Fonte: elaborazione su immagine da Wikipedia

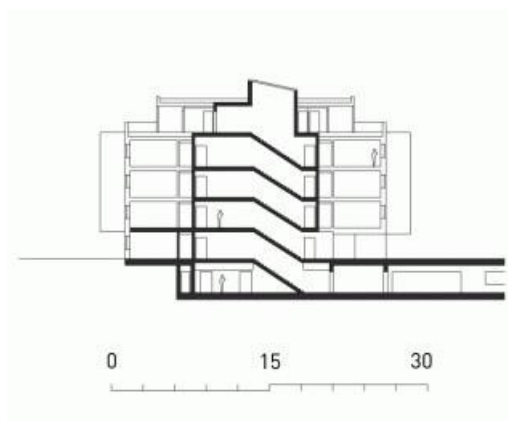


Fig. 76: Sezione

Fonte: <<http://www.dietrich.untertrifaller.com/en/projekt/muhlweg-housing-estate>>

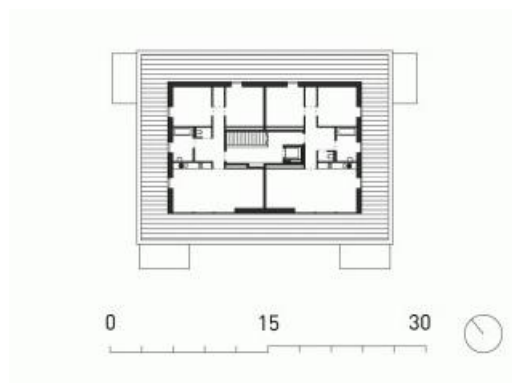


Fig. 77: Pianta piano attico

Fonte: <<http://www.dietrich.untertrifaller.com/en/projekt/muhlweg-housing-estate>>



Fig. 78: Vista sullo spazio aperto comune
Fotografia di Chiara Tagliaro



Fig. 79: Spazio esterno comune attrezzato
Fonte: <<http://www.dietrich.untertrifaller.com/en/projekt/muhweg-housing-estate>>



Fig. 80: Spazio esterno comune con pergolato

Fotografia di Chiara Tagliaro



Fig. 81: Edificio D – Vista est

Fotografia di Chiara Tagliaro



Fig. 82: Vista panoramica dalla terrazza del piano attico

Fonte: <<http://www.dietrich.untertrifaller.com/en/projekt/muhlweg-housing-estate>>



Fig. 83: Cantiere – Strutture in elevazione

Fonte: <<http://www.nachhaltigwirtschaften.at/publikationen/forschungsforum/064/teil3.en.html>>

4. Living London

4.1 Adelaide Wharf

Edilizia residenziale privata sociale – Partnership pubblico-privato

SCHEDA 1 – Anagrafica del Progetto	
1.1 Dati identificativi dell'intervento	
Denominazione	Adelaide Wharf
Indirizzo	Queensbridge Road 118-120, Borough of Hackney, Londra, Regno Unito
Scala dell'intervento	Intervento alla scala urbana
Tipologia dell'intervento	Demolizione di un edificio-magazzino su un vecchio pontile in legno e ricostruzione
Confini dell'area	Ovest: Queensbridge Road Sud: Whiston Road Est: complesso residenziale Nord: Regent's Canal
Localizzazione rispetto alla città	Nord-est rispetto al centro (6,5 km ca. dal Big Ben)
Destinazione funzionale dell'area secondo strumenti urbanistici	Area produttiva
Anno di inizio-fine progetto	Marzo 2004 – dicembre 2005
Anno di inizio-fine lavori	gennaio 2006 – ottobre 2007 (18 mesi, a fronte dei 17 programmati, a causa del cambiamento di fornitore delle cellule bagno prefabbricate)
Riconoscimenti e premi	<ul style="list-style-type: none"> - Building Magazine: Housing Project of the Year 2009 - Civic Trust Award 2009 - Civic Trust Special Award for Best Housing Project 2009 - GLA London Planning Awards for Best New Place to Live 2009 - Hackney Design Award 2009 - CABE Building for Life 2008 - Housing Design Award 2008 - RIBA Award for Architecture 2008 - RIBA National Award for Architecture 2008

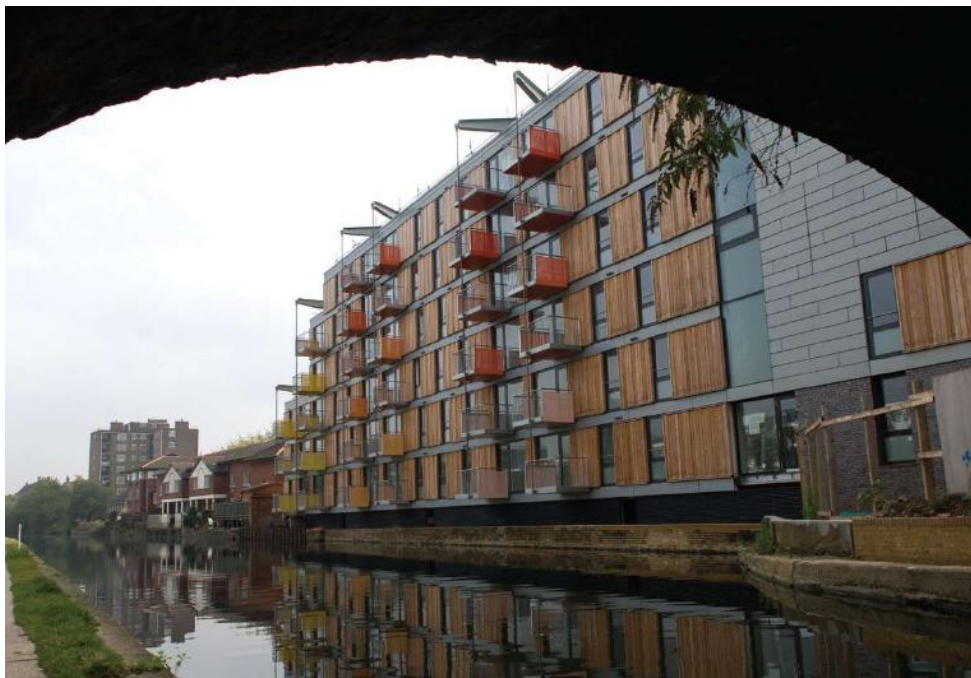


Fig. 84: Vista nord-ovest

Fonte: <<http://www.adelaidewharf.com/aw/photos.html>>

1.2 Attori del processo	
Committente	First Base Ltd (società privata a profitto limitato) English Partnerships (agenzia nazionale inglese per l' <i>housing</i> e la riqualificazione urbana, sostituita da dicembre 2008 dalla Homes and communities Agency)
Developer	First Base Ltd con English Partnerships
Progettista	Allford Hall Monaghan Morris Ltd
Attori di progetto coinvolti	<p>Ingegneria strutturale: Adams Kara Taylor Ingegneria dei servizi: Waterman Building Services Cost manager: Faithful and Gould Building manager: Tower Homes Paesaggista: Charles Funke Associates Artisti: Richard Woods Consulenti antincendio: Warrington Fire Consulenti acustici: Sandy Brown Associates Consulenti per l'accessibilità: David Bonnet Associates Ispettore edile: Butler & Young Supervisore per la pianificazione: Bovis Lend Lease Consulente per la pianificazione: DP9 Planning Consultant Consulente dei trasporti: ARUP Transport Consulente per l'ecologia: Ecology Solutions Consulenti immobiliari: Savills</p>
Attori della costruzione	<p>General contractor: Bovis Lend Lease Pareti divisorie e illuminazione: Goodman Mann Associates Involucri: Sipral Strutture in cemento armato: Aj Morrisroe & Sons Ltd Balconi: PAD Contracts Ltd Paesaggio e lobbies: Swift Brickwork Contractors Ltd, Cubitt Building & Interiors Ltd Tetto: Prater Ltd Lattoneria: Southdown Construction Ltd Ascensori: OTIS Ltd Pavimentazioni: Axiom Contract Flooring Falegnameria: M&S Contractors Ltd Balaustre per interni: Handrail Design Ltd Cellule bagno prefabbricate: OCP-Ratgrad Ltd Cucine: A&H Contractors Ltd</p>
Modalità di assegnazione del progetto	Nomina diretta
Modalità di appalto	n.d.
Proprietà dell'area prima dell'intervento	English Partnerships
Proprietà del progetto realizzato	First Base Ltd
Gestore	Family Mosaic (società privata) su mandato di First Base Ltd
Attività del gestore	Gestione sociale che prevede lo sviluppo di una comunità coesa
Criteri di accesso	<p>Requisiti: - accesso all'acquisto a prezzo calmierato per keyworker con reddito tra 28.000 e 60.000 £ all'anno (ca. tra 35.000 e 75.000 €)</p>
Partecipazione delle famiglie	Possibilità per gli inquilini di prendere parte ad associazioni di residenti

SCHEDA 2 – Criteri, obiettivi, scelte di finanziamento e costi

2.1 Processo di finanziamento

Schema di finanziamento	Partnership pubblico-privato		
Costo dell'operazione	Area		n.d.
	Costruzione	85%	18.737.394 £ 23.220.000 €
	Oneri di urbanizzazione		n.d.
	Spese accessorie (imposte)		n.d.
	Totale	100%	22.000.000 £ 27.500.000 €
Incentivi all'offerta	n.d.		
Incentivi alla domanda	Contributo per l'acquisto ai <i>keyworker</i> : - possibilità di modalità di pagamento combinate (risparmio individuale + mutuo) - prestito statale per il 50% dell'affitto concesso senza interessi		
Contributo pubblico	<i>Homes and Communities Agency</i>	50%	11.000.000 £
Contributo privato	<i>Equity</i>	15%	3.300.000 £
	<i>Prestito sul mercato dei capitali</i>	35%	7.700.000 £
Profitto dei developer	n.d.		

2.2 Costi dell'intervento e di gestione

Costo di costruzione	18.737.394 £ (ca. 23.220.000 €) 1.398 £/m ² (ca. 1.730 €/m ²)
Costo di riqualificazione	n.d.
Costo medio di affitto degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	23 £/m ²
Costo di affitto degli alloggi	n.d.
Costo medio di vendita degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	6.000 £/m ²
Costo di vendita degli alloggi	n.d.
Costo di gestione in uso dell'alloggio	n.d.

Note e commento al processo

Il progetto rientra nella "London Wide Initiative", programma governativo per la fornitura di abitazioni ai *keyworker*. L'iniziativa è caratterizzata da una stretta collaborazione tra l'agenzia nazionale per la casa, il developer, il costruttore e i progettisti, allo scopo di raggiungere la massima efficienza nello sviluppo dell'operazione, dal progetto alla realizzazione e gestione.

In mancanza di dati più precisi, lo schema di finanziamento è stato approssimato sulla base della procedura tipicamente applicata per operazioni di social housing sviluppate dalle housing association. Questo modello prevede un prestito concesso dallo Stato, la cui restituzione deve essere effettuata alla cessione dell'immobile, attraverso i proventi ricavati dalla vendita dello stesso. Si suppone che la restante quota sia composta da una parte di capitale proprio del developer e da un mutuo bancario, nella proporzione standard.

Il progetto risulta interessante per l'offerta di soluzioni abitative varie per titolo di godimento, strategia che consente un opportuno social mix, a supporto anche della fattibilità economico-finanziaria dell'operazione.



Fig. 85: Londra (Regno Unito) – Localizzazione del progetto a scala territoriale

Fonte: elaborazione su immagine da Wikipedia



Fig. 86: Londra, Borough of Hackney – Localizzazione del progetto a scala urbana

Fonte: elaborazione su immagine da Google Maps

SCHEDA 3 – Strumenti, regolamenti e normativa del processo di programmazione e progettazione	
Strumenti cogenti di riferimento per il progetto (legislazione, normativa, programmi – europei, nazionali, locali)	Normativa nazionale: Building Regulation Approved Document M, 2004 Normativa municipale: London Housing Design Guide
Deroghe ai regolamenti vigenti	---
Strumenti di consiglio europei e/o nazionali di riferimento per il progetto (linee guida ambientali, protocolli ecc)	Livello municipale: London-Wide Initiative (LWI): Programma governativo per permettere l'acquisto della casa ai key worker
Strumenti per la certificazione ambientale e/o energetica, di riferimento per il progetto	BREEAM rating "Eco Excellent" (precedente al <i>Code of Sustainable Housing</i>) Legno certificato FSC

SCHEDA 4 – Analisi del contesto: caratteristiche del sito allo stato di fatto	
Accessibilità pedonale/ciclabile	Buona accessibilità ciclabile e pedonale, nonostante non vi siano piste ciclabili riservate o aree pedonali
Presenza di trasporti pubblici e distanze	<ul style="list-style-type: none"> - Autobus 48 (da Liverpool Street ad Hackney Road) - Autobus 242 (da Liverpool Street a Kingsland Road) - Autobus 149 (da Liverpool Street a Kingsland Road) - Autobus 243 (da Old Street a Kingsland Road) - Autobus 55 (da Old Street ad Hackney Road) - Autobus 254 (da Aldgate East a Mare Street e da Bethnal Green a Mare Street) - Autobus D6 (da Bethnal Green a Mare Street) - Autobus 106 (da Bethnal Green a Mare Street e da Whitechapel a Mare Street) - Autobus 254 (da Whitechapel a Mare Street) - Metropolitana linea London Overground, fermata Haggerston, a 8 minuti di distanza - Metropolitana linea London Overground, fermata Hoxton, a 9 minuti di distanza
Presenza di servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc. e distanze	<p>Entro 500 m:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4 studi medici - 1 centro sportivo <p>Entro 1 km:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 studi dentistici - 3 asili - 5 scuole primarie <p>Entro 1,5 km:</p> <ul style="list-style-type: none"> - London Chest Hospital - 1 studio medici - 2 dentisti - 2 asili - 5 scuole secondarie
Presenza di attività commerciali di vicinato e distanze	<p>Entro 1 km:</p> <ul style="list-style-type: none"> - diverse tipologie di bar - 5 ristoranti - 2 supermercati
Caratteristiche dell'area: grado di naturalità, urbanizzazione, inquinamento	<ul style="list-style-type: none"> - Area urbanizzata - Livello medio-basso di inquinamento atmosferico e acustico - Verde lineare sul canale e Haggerston Park

SCHEDA 5 – Analisi del progetto: criteri, obiettivi e scelte progettuali caratterizzanti l'intervento**5.1 Quantità di progetto e/o quantità realizzate: servizi**

Trasporti pubblici	---
Servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc.	---
Attività commerciali di vicinato	---

5.2 Ecologia e sostenibilità del sito: soluzioni di progetto

Caratteristiche aree esterne	Corte aperta piantumata
Accessibilità pedonale/ciclabile	Accessibilità pedonale e ciclabile sia da Whiston Road che da Queensbridge Road
Accessibilità veicolare e posizione dei parcheggi	Accessibilità veicolare da Whiston Road, con ingresso ai parcheggi sotterranei e ai posti auto esterni

5.3 Quantità di progetto e/o quantità realizzate

Distanza tra gli edifici e orientamento	Orientamento nord-sud Distanza rispetto agli edifici limitrofi: - nord: 33 m (tra gli edifici scorre il canale) - est: 7 m - sud: --- (parco verde non attrezzato) - ovest: 25 m
Tipologia edilizia	Edificio lineare aperto a C
Sistema distributivo	2 blocchi scala ascensore 2 blocchi scala di emergenza Corridoio centrale distributivo
Numero di edifici	1 edificio
Numero di piani	Fuori terra: 5 piani Interrati: 1 piano
Numero totale di alloggi	147
Mix di alloggi pubblici/sociali/privati	73 alloggi per la vendita sul mercato privato (lato nord con affaccio sul canale) 41 alloggi per proprietà per key-worker (lato nord e lato ovest) 33 alloggi in affitto sociale (<i>Section 106 Agreement</i>) (lato sud)
Presenza di Cohousing	---
Presenza di spazi collettivi ad uso dei residenti	33 posti auto 183 posti bici Spazio giochi per bambini
Presenza di spazi a destinazione funzionale diversa da quella residenziale	Uffici (assegnati a Shoreditch Trust, una community-run regeneration agency)
Superficie totale dell'intervento Superficie fondiaria mq.	Superficie fondiaria = 14.800 m ²
S.L.P. residenziale totale	13.403 m ²
S.L.P. totale ad altra destinazione	Uffici: 650 m ²
Popolazione insediabile/insediata	290 abitanti insediabili
Posti di lavoro creati	20-25

5.4 Dati anagrafici degli alloggi			
Taglio degli alloggi	52 monolocale	44-46 m ²	1 utente virtuale
	53 bilocale	66-73 m ²	2 utenti virtuali
	38 trilocale	80-90 m ²	3 utenti virtuali
	4 quadrilocale	123-140 m ²	4 utenti virtuali
Affaccio degli alloggi	Monoaffaccio		
Predisposizione alla flessibilità spaziale-funzionale	<ul style="list-style-type: none"> - Fascia centrale composta da corridoio + 2 fasce servizi laterali (cucine + bagni) - Cavedio integrato nell'unità bagno prefabbricata (serve anche la cucina) - Pareti scorrevoli che unificano due ambienti 		

SCHEDA 6 – QUALITÀ AMBIENTALE INTERNA – CONSUMO DI RISORSE – CARICHI AMBIENTALI

Fabbisogno energetico annuo (kWh/m ²)	Impianti a basso consumo consentono un risparmio energetico del 50-60%
Sistema infrastrutturale per l'approvvigionamento energetico per il riscaldamento/raffrescamento degli spazi confinati(ex Teleriscaldamento / teleraffrescamento,...)	---
Tipologia impianti di riscaldamento/raffrescamento	Riscaldamento centralizzato con radiatori regolabili da termostato
Presenza di sistemi attivi per il comfort ambientale ad utilizzo di energia rinnovabile	---
Presenza di soluzioni progettuali per il comfort ambientale con sfruttamento della radiazione solare (sistemi passivi)	---
Presenza di soluzioni progettuali per lo sfruttamento della ventilazione naturale	---
Domotica	Sensori di rilevamento degli occupanti degli alloggi al fine di ridurre i consumi energetici
Trattamento dei rifiuti	---
Utilizzo di materiali ecologici, riciclati, riciclabili	Legno certificato FSC
Sistemi per il risparmio/riciclo e/o riuso dell'acqua	Rubinetteria a basso consumo d'acqua Sistema di raccolta e riuso delle acque piovane per irrigazione del giardino

SCHEDA 7 – SOLUZIONI COSTRUTTIVE

Struttura portante	Travi e pilastri (a sezione rettangolare): cemento armato Solai : piastre orizzontali in cemento armato
Involucro	<ul style="list-style-type: none"> - Involucro esterno modulare installato completo di finestre e rivestimento di facciata - Balconi sospesi montati sui pannelli dell'involucro, sostenuti dalle travi a sbalzo del tetto
Partizioni interne	Cartongesso
Caratteristiche particolari del cantiere	<ul style="list-style-type: none"> - sistema modulare prefabbricato della facciata - balconi prefabbricati - unità bagno prefabbricate - predalle per i solai <p>L'utilizzo di elementi prefabbricati (tipologia generalmente usata per la costruzione di uffici) ha ridotto i tempi ed i costi di costruzione di circa il 20% rispetto ad un sistema tradizionale</p> <p>Stretta collaborazione tra il costruttore e i progettisti al fine di rendere più efficiente e rapida la fase di costruzione</p>

SCHEDA 8 – Considerazioni critiche

Confronto delle soluzioni con i regolamenti vigenti a Milano e verifica di fattibilità	Distanza rispetto agli edifici limitrofi inferiore a quella consentita dalla normativa italiana Monoaffaccio anche per trilocali e quadrilocali Bagni senza ventilazione naturale
Note e considerazioni	---

Bibliografia**Fonti**

Monografie	---
Riviste	- Architects' journal, n.1, luglio 2008, pp. 23-87 - Architects' journal, n. 17, novembre 2008, p. 19 - Architectural review, n.1341, novembre 2008, pp. 86-91 - Industria delle costruzioni, n. 415, settembre-ottobre 2010, pp. 2-97
Sitografia	- < http://www.adelaidewharf.com/aw/downloads/aw_book.pdf > - < http://www.adelaidewharf.com/aw/index.html > - < http://www.ahmm.co.uk/projectDetails/95/Adelaide-Wharf > - < http://www.arkeng.org/marco/caratteri/lezione06/LEZ%20_%20B_I%20progetto%20della%20residenza_1.pdf > - < http://europaconcorsi.com/projects/103129-Adelaide-Wharf > - < http://www.firstbase.com/pj_adelaidewharf.html > - < http://www.southwark.gov.uk/info/151/affordable_home_ownership_and_homebuy/1692/london-wide_initiative_lwi/1 >
Riferimenti e contatti diretti	---



Fig. 87: Pianta piano terra

Fonte: <<http://www.ahmm.co.uk/projectDetails/95/Adelaide-Wharf>>

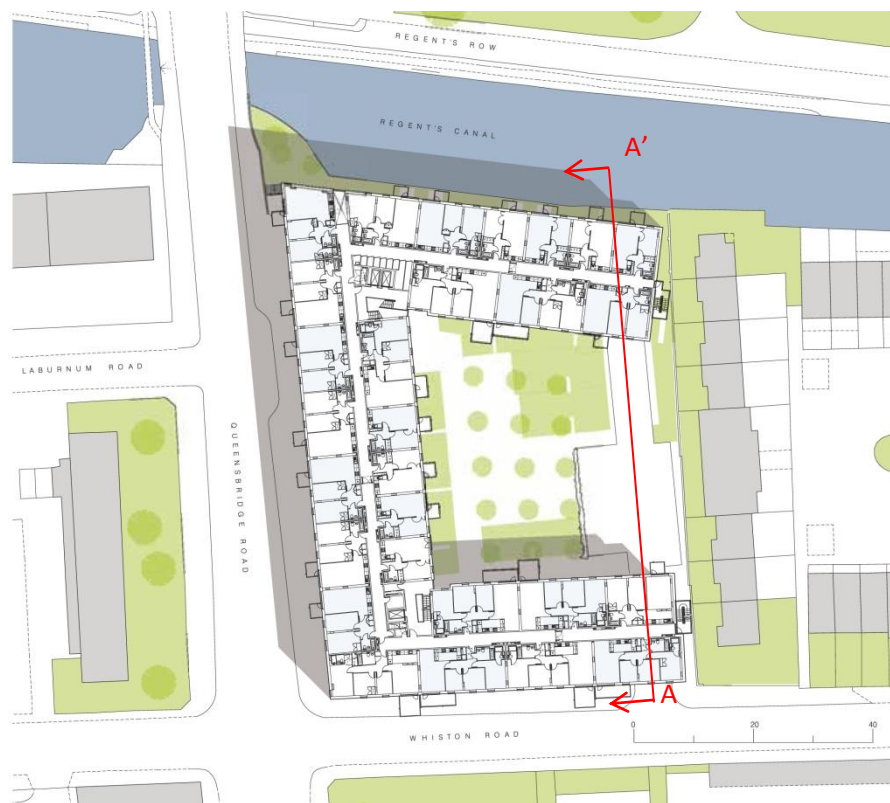


Fig. 88: Pianta piano tipo – Corridoio distributivo centrale con due corpi scala agli angoli

Fonte: <<http://www.ahmm.co.uk/projectDetails/95/Adelaide-Wharf>>



Fig. 89: Sezione AA' – Passaggio sud su corte interna

Fonte: <<http://www.ahmm.co.uk/projectDetails/95/Adelaide-Wharf>>



Fig. 90: Vista est della corte interna

Fonte: <<http://www.ahmm.co.uk/projectDetails/95/Adelaide-Wharf>>



Fig. 91: Tipologia trilocale 67 m²

Fonte: <<http://www.ahmm.co.uk/projectDetails/95/Adelaide-Wharf?image=2>>

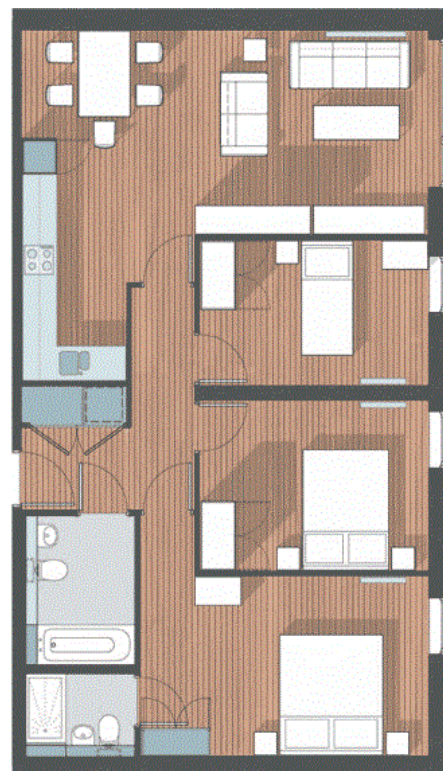


Fig. 92: Tipologia quadrilocale 90 m²

Fonte: <<http://www.ahmm.co.uk/projectDetails/95/Adelaide-Wharf?image=2>>



Fig. 93: Vista dal passaggio ovest verso la corte interna

Fonte: <<http://www.ahmm.co.uk/projectDetails/95/Adelaide-Wharf>>



Fig. 94: Vista della facciata nord dal Regent's Canal

Fonte: <<http://www.ahmm.co.uk/projectDetails/95/Adelaide-Wharf>>

4.2 BedZED

Edilizia residenziale privata sociale – Partnership pubblico-privato

SCHEMA 1 – Anagrafica del Progetto	
1.1 Dati identificativi dell'intervento	
Denominazione	BedZED – Beddington Zero Energy Development
Indirizzo	Helios Road 24, Borough of Sutton, Londra, Regno Unito
Scala dell'intervento	Intervento alla scala urbana
Tipologia dell'intervento	Intervento di nuova costruzione su area dismessa
Confini dell'area	Nord: New Road Est: area verde non attrezzata Sud: Helios Road Ovest: London Road
Localizzazione rispetto alla città	Sud-ovest rispetto al centro (14,5 km ca. dal Big Ben)
Destinazione funzionale dell'area secondo strumenti urbanistici	Area industriale dismessa
Anno di inizio-fine progetto	n.d.
Anno di inizio-fine lavori	Maggio 2000 – 2002
Riconoscimenti e premi	<ul style="list-style-type: none"> - Building Energy Globe Award for Sustainable Energy: "First Prize for Buildings & Houses" - The H&V Awards 2002: "Air Movement Product of the Year (for the heat recovery wind cowls)" - The Building Services Awards 2002: "Environmental Initiative of the Year" - European Association for Renewable Energies (EUROSOLAR) Awards 2002: "Solar Construction Award"



Fig. 95: Vista panoramica del complesso

Fonte: <http://farm4.staticflickr.com/3275/3286407601_87e5a0c48c_z.jpg>

1.2 Attori del processo	
Committente pubblico e/o privato	Peabody Trust (housing association)
Developer pubblico e/o privato	BioRegional Development (impresa sociale no profit)
Progettista	Bill Dunster Architects (adesso Zed Factory)
Attori di progetto coinvolti	Ingegneria fisica, meccanica ed energetica: Arup Consulente ambientale: Bioregional Development Ingegneria strutturale e civile: Ellis & Moore
Attori della costruzione	General contractor: Gardiner & Theobald Impianto di cogenerazione: B9 Energy Biomass Impianto fotovoltaico: BP Solar Impianto di ventilazione: Vision Approvvigionamento acqua: Albion Water
Modalità di assegnazione del progetto	n.d.
Modalità di appalto	Gara di appalto giudicata dal Sutton Borough Council
Proprietà dell'area prima dell'intervento	n.d.
Proprietà del progetto realizzato	Peabody Trust
Gestore	Peabody Trust
Attività del gestore	Monitoraggio e valutazione ex-post
Criteri di accesso	Requisiti: - accesso all'acquisto a prezzo calmierato per keyworker <i>con reddito tra 28.000 e 60.000 £ all'anno (ca. tra 35.000 e 75.000 €)</i>
Ruolo delle famiglie	Contributi alla diffusione di stili di vita sostenibili: - presenza di un mercato locale per acquisto di prodotti a km0 - forum su internet per il riciclo dei rifiuti con newsletter e e-mail Partecipazione a questionario di valutazione ex-post

SCHEDA 2 – Criteri, obiettivi, scelte di finanziamento e costi

2.1 Processo di finanziamento

Schema di finanziamento	<i>Partnership pubblico-privato</i>		
Costo dell'operazione	Area		n.d.
	Costruzione		15.000.000 € 18.802.500 €
	Oneri di urbanizzazione		n.d.
	Spese accessorie (imposte)		n.d.
	Totale		n.d.
Incentivi all'offerta	n.d.		
Incentivi alla domanda	n.d.		
Contributo pubblico	<i>Homes and Communities Agency</i>	50%	n.d.
Contributo privato	<i>Equity</i>	15%	n.d.
	<i>Prestito sul mercato dei capitali</i>	35%	n.d.
Profitto dei developer	n.d.		

2.2 Costi dell'intervento e di gestione

Costo di costruzione	15.000.000 € (ca. 18.802.500 €)
Costo di riqualificazione	n.d.
Costo medio di affitto degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	16,4 €/m ²
Costo di affitto degli alloggi	5-20% in meno rispetto alla media di mercato nella zona
Costo medio di vendita degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	3.600 €/m ²
Costo di vendita degli alloggi	5-20% in meno rispetto alla media di mercato nella zona
Costo di gestione in uso dell'alloggio	50% ca. in meno rispetto alla media dei consumi nella zona

Note e commento al processo

L'iniziativa è promossa da una housing association che ha collaborato, in sede di progetto, con gli architetti, gli ingegneri, i consulenti amministrativi e l'organizzazione no profit incaricata dello sviluppo. Gli attori si caratterizzano per una spiccata vocazione alla sostenibilità ambientale, realizzando soluzioni all'avanguardia dal punto di vista ecologico.

La progettazione accurata degli aspetti tecnologici, che mira a ridurre l'impatto ambientale, pur implicando costi iniziali più ingenti rispetto a un'operazione tradizionale, consente una riduzione dei costi finali di gestione a carico dei locatari.

Considerata la proporzione del mix sociale presente, si induce che lo schema del finanziamento corrisponda in linea di massima al processo standard. Risulta interessante che al mercato privato sia riservato il 50% degli alloggi, soluzione che è in grado di garantire un miglior equilibrio di bilancio per il developer.

Si rileva una attiva partecipazione degli abitanti verso la promozione di stili di vita sostenibili e sensibili ai temi del risparmio energetico, del km0, del mercato equo e del riciclo dei rifiuti.

Il coinvolgimento dell'utenza in un questionario di valutazione ex-post ha permesso di valutare criticamente la qualità complessiva dell'intervento al fine di ottimizzarne le prestazioni e migliorare gli obiettivi di operazioni future.



Fig. 96: Londra (Regno Unito) – Localizzazione del progetto a scala territoriale

Fonte: elaborazione su immagine da Wikipedia



Fig. 97: Londra, Borough of Sutton – Localizzazione del progetto a scala urbana

Fonte: elaborazione su immagine da Google Maps

SCHEDA 3 – Strumenti, regolamenti e normativa del processo di programmazione e progettazione	
Strumenti cogenti di riferimento per il progetto (legislazione, normativa, programmi – europei, nazionali, locali)	Revisione delle Building Regulations in merito ai requisiti di tenuta all'aria in seguito alla realizzazione del progetto
Deroghe ai regolamenti vigenti	Deroga al Sutton UDP (1999) grazie al Green Travel Plan per la riduzione del numero di posti macchina a livello strada
Strumenti di consiglio europei e/o nazionali di riferimento per il progetto (linee guida ambientali, protocolli ecc)	<p>Livello globale: Agenda 21 (promozione di sviluppo sostenibile)</p> <p>Livello nazionale: - Constructing the Team – Final Report of the Government and Industry Review of Procurement and Contractual Arrangements in the UK Construction Industry (Sir Michael Latham, London, HMSO, 1994) - Rethinking Construction - The Report of the Construction Task Force (Sir John Egan, London, HMSO, 1998)</p>
Strumenti per la certificazione ambientale e/o energetica, di riferimento per il progetto	Legno: certificazione FSC (Forest Stewardship Council)

SCHEDA 4 – Analisi del contesto: caratteristiche del sito allo stato di fatto	
Accessibilità pedonale/ciclabile	Buona accessibilità ciclabile e pedonale nonostante non vi siano piste ciclabili riservate o aree pedonali
Presenza di trasporti pubblici e distanze	- Passante ferroviario, fermata Hackbridge, a 7 minuti di distanza (600 m) - Autobus 127
Presenza di servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc. e distanze	<p>Entro 300 m: - 1 scuola primaria</p> <p>Entro 500 m: - 1 scuola primaria - 1 farmacia</p>
Presenza di attività commerciali di vicinato e distanze	<p>Entro 300 m: - 1 supermercato</p> <p>Entro 500 m: - 3 bar</p>
Caratteristiche dell'area: grado di naturalità, urbanizzazione, inquinamento	- Area poco urbanizzata - Livello basso di inquinamento atmosferico e acustico - Ampie aree verdi nelle vicinanze

SCHEDA 5 – Analisi del progetto: criteri, obiettivi e scelte progettuali caratterizzanti l'intervento	
5.1 Quantità di progetto e/o quantità realizzate: servizi	
Trasporti pubblici	Intensificazione del servizio dei trasporti pubblici
Servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc.	Uffici (1.600 m ²) Impianti sportivi Centro medico-sociale Asilo nido Ufficio postale
Attività commerciali di vicinato	Vari negozi Caffetteria

5.2 Ecologia e sostenibilità del sito: soluzioni di progetto

Caratteristiche aree esterne	<p>Presenza di 40 stazioni di carica (alimentate a fotovoltaico) per veicoli elettrici</p> <p>Giardini privati</p> <p>Percorsi pedonali</p>
Accessibilità pedonale/ciclabile	<p>Disponibilità di biciclette elettriche per la comunità</p> <p>Presenza di depositi biciclette</p> <p>La pista ciclabile comunale raggiunge il sito</p> <p>Al momento dell'insediamento degli inquilini, sono stati distribuiti foglietti informativi e guide sui percorsi ciclabili.</p>
Accessibilità veicolare e posizione dei parcheggi	<p>84 posti auto a livello strada invece che 200 previsti dalla legge (Sutton Udp, 1999) grazie alla approvazione del Green Travel Plan</p> <p>Presenza di un servizio di noleggio auto a ore (3 posti auto dedicati)</p> <p>Presenza di scooter elettrici</p> <p>47% degli abitanti hanno rinunciato alla proprietà di un'autovettura</p>

5.3 Quantità di progetto e/o quantità realizzate

Distanza tra gli edifici e orientamento	Orientamento nord-ovest/sud-est
Tipologia edilizia	Edifici a blocco
Sistema distributivo	n.d.
Numero di edifici	6
Numero di piani	Fuori terra: 3
Numero totale di alloggi	82
Mix di alloggi pubblici/sociali/privati	<p>51% alloggi per il mercato privato:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6% affitto - 45% proprietà <p>24% alloggi per keyworker in comproprietà</p> <p>25% alloggi in affitto sociale (Section 106 Agreement)</p>
Presenza di Cohousing	---
Presenza di spazi collettivi ad uso dei residenti	n.d.
Presenza di spazi a destinazione funzionale diversa da quella residenziale	<p>Asilo</p> <p>Vari spazi per il terziario</p> <p>Vari spazi commerciali</p> <p>Community Pavillion (spazio espositivo)</p> <p>Centro sportivo</p>
Superficie totale dell'intervento Superficie fondiaria mq.	n.d.
S.L.P. residenziale totale	2.500 m ²
S.L.P. totale ad altra destinazione	3.000 m ² (spazi di lavoro, spazi commerciali per la vendita al dettaglio, spazi per il tempo libero)
Popolazione insediabile/insediata	n.d.
Posti di lavoro creati	ca. 100 posti di lavoro

5.4 Dati anagrafici degli alloggi

Taglio degli alloggi	<p>Appartamenti a piano terra con giardino privato, 1-2 camere</p> <p>Maisonettes su due livelli a piano primo e secondo con terrazze, 3 camere</p>
Affaccio degli alloggi	<p>Alloggi: monoaffaccio a sud</p> <p>Spazi di lavoro: monoaffaccio a nord</p>
Predisposizione alla flessibilità spaziale-funzionale	---

SCHEDA 6 – QUALITÀ AMBIENTALE INTERNA – CONSUMO DI RISORSE – CARICHI AMBIENTALI	
Fabbisogno energetico annuo (kWh/m ²)	<p>Elettricità: 34,4 kWh/m²/a 2579 kWh/alloggio/anno</p> <p>Acqua calda sanitaria e riscaldamento: 48,0 kWh/m²/a 3525,8 kWh/alloggio/anno</p> <p>Totale: 82,4 kWh/m²/a</p> <p>45% di consumo elettrico in meno rispetto alla media del quartiere (55% in meno rispetto alla media nazionale) 81% di consumo di energia per l'acqua calda in meno rispetto alla media del quartiere (45% in meno rispetto alla media nazionale) 60% in meno di consumo di acqua rispetto alla media nazionale</p> <p>Scelta di elettrodomestici in classe energetica A Scelta di elementi di illuminazione a basso consumo energetico</p>
Sistema infrastrutturale per l'approvvigionamento energetico per il riscaldamento/raffrescamento degli spazi confinati(ex Teleriscaldamento / teleraffrescamento,...)	Teleriscaldamento (rete presente ma non allacciata al progetto)
Tipologia impianti di riscaldamento/raffrescamento	Il progetto non prevede alcun sistema attivo di riscaldamento
Presenza di sistemi attivi per il comfort ambientale ad utilizzo energia rinnovabile	<p>- Impianto di cogenerazione a biomassa CHP (Combined Heat and Power) per la produzione di energia per acqua calda ed elettricità tramite la trasformazione in gas di cippato, ovvero degli scarti della vegetazione urbana (considerato anche un sistema economicamente conveniente per la città rispetto al tradizionale smaltimento di tali rifiuti in discarica). L'impianto è attualmente inattivo per l'onerosità della manutenzione e si pensa ad una sua sostituzione con un sistema alternativo (wood heat unit)</p> <p>- Pannelli fotovoltaici (777 m²) che producono circa il 20% del fabbisogno di energia (inizialmente erano stati installati per l'alimentazione energetica delle automobili elettriche)</p>
Presenza di soluzioni progettuali per il comfort ambientale con sfruttamento della radiazione solare (sistemi passivi)	<p>Particolare attenzione all'orientamento degli edifici in modo da guadagnare il maggior contributo di radiazione solare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - appartamenti rivolti a sud - spazi di lavoro rivolti a nord (valutando l'apporto di calore dato dall'attività delle persone e delle macchine) <p>Presenza di sistemi solari passivi per il riscaldamento (inizialmente pensati come sistema sostitutivo ai tradizionali impianti di riscaldamento)</p> <p>Presenza di sistemi di ventilazione passivi per il raffrescamento</p> <p>Tetti verdi praticabili come giardini privati (pensati anche per il buon assorbimento di CO₂)</p> <p>Presenza di serre solari per il controllo del comfort <i>indoor</i> invernale</p>
Presenza di soluzioni progettuali per lo sfruttamento della ventilazione naturale	Sistema di ricambio dell'aria a ventilazione naturale
Domotica	<p>Contatori direttamente monitorabili dagli utenti con possibilità di lettura telematica dei consumi</p> <p>Rete internet disponibile per l'intera comunità (facilmente adattabile per futuri aggiornamenti tecnici)</p>
Trattamento dei rifiuti	<p>Facilitazioni per il riciclo dei rifiuti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - presenza di cassonetti appositi nelle vicinanze - presenza di cestini per la raccolta differenziata già installati nelle cucine - fitodepurazione
Utilizzo di materiali ecologici, riciclati, riciclabili	<p>Materiali a basso livello di energia grigia</p> <p>Legno riciclato</p> <p>Acciaio strutturale riutilizzato</p>

Sistemi per il risparmio/riciclo e/o riuso dell'acqua piovana	<p>Sistemi per ridurre l'utilizzo di acqua potabile del 50% (solo 72 litri al giorno a persona)</p> <p>Trattamento ecologico delle acque nere in situ</p> <p>Sistema di raccolta dell'acqua piovana riutilizzata come acqua di scarico dei wc (risparmio di ca. il 30% di acqua pulita) e per l'irrigazione del verde</p>
---	---

SCHEDA 7 – SOLUZIONI COSTRUTTIVE

Struttura portante	<p>Travi e pilastri: acciaio</p> <p>Solai: predalle in calcestruzzo precompresso</p>
Involucro	<p>Laterizio (per massa termica)</p> <p>Strato isolante di spessore 5 volte superiore alla norma in lana di roccia</p> <p>Parziale rivestimento con lamelle in legno di quercia</p> <p>Finestre con triplo vetro</p> <p>Facciate sud con pannelli fotovoltaici integrati nelle vetrate</p>
Partizioni interne	Legno con rivestimento in cartongesso
Caratteristiche particolari del cantiere	<p>Utilizzo di materiali per la maggior parte prodotti localmente (preferibilmente entro un raggio di 35 km dal sito):</p> <ul style="list-style-type: none"> - legno di quercia per l'involucro esterno proviene da foreste sostenibili - il 60% dei mattoni è fabbricato sul posto - l'acciaio per le strutture deriva dal materiale di recupero da una stazione ferroviaria demolita - sotto l'asfalto, uno strato di vecchie bottiglie frantumate garantisce il drenaggio dell'acqua piovana

SCHEDA 8 – Considerazioni critiche

Confronto delle soluzioni con i regolamenti vigenti a Milano e verifica di fattibilità	<ul style="list-style-type: none"> - Monoaffaccio - Bagni sempre ciechi
Note e considerazioni	<ul style="list-style-type: none"> - Mancanza di privacy a causa delle ampie vetrate - Carenza di parcheggi in particolare per ospiti - Disturbo acustico causato dalle torri del vento - Il tetto giardino assorbe poca acqua che non può essere convogliata agli impianti per la pulitura ed il riuso - Il fotovoltaico non produce sufficiente energia elettrica - La costruzione ad alta densità su un'area industriale dismessa è motivata dal bisogno di ridurre il consumo di suolo offrendo il maggior numero di alloggi possibili

Bibliografia	
Fonti	
Monografie	<ul style="list-style-type: none"> - Lazarus N., <i>BedZED: Toolkit Part I. A guide to construction materials for carbon neutral developments</i>, Bioregional, Londra 2002 - Lazarus N., <i>BedZED: Toolkit Part II. A guide to producing affordable carbon neutral developments</i>, Bioregional, Londra 2003 - Howlett S., Riddlestone S. (a cura di), <i>BedZED seven years on. The impact of the UK's best known eco-village and its residents</i>, Bioregional, Londra 2009
Riviste	<ul style="list-style-type: none"> - A+U, n. 407, agosto 2004, pp. 80-86 - A+U, n. 487, aprile 2010, pp. 86-91 - Architects' journal, n. 20, 27 novembre 2003, p. 72 - Architects' journal, n. 11, 25 settembre 2003, p. 12-13 - Architects' journal, n. 14, 14 aprile 2005, pp. 5, 39-40 - Lotus, n. 140, dicembre 2009, pp. 130-133
Sitografia	<ul style="list-style-type: none"> - <http://www.bioregional.com/flagship-projects/one-planet-communities/bedzed-uk/> - <http://www.greenroofs.com/projects/pview.php?id=547> - <http://www.zedfactory.com/index.html> - <http://www.csr-news.it/index.php/2008/03/20/bedzed-a-londra-il-primo-eco-quartiere-energeticamente-autosufficiente/> - <http://www.architetturaecosostenibile.it/architettura/in-europa/a-londra-si-vive-ad-impatto-zero-bedzed-un-insediamento-da-imitare.html>
Riferimenti e contatti diretti	---



Fig. 98: Pianta con ripartizione funzionale

Fonte: © ZedFactory

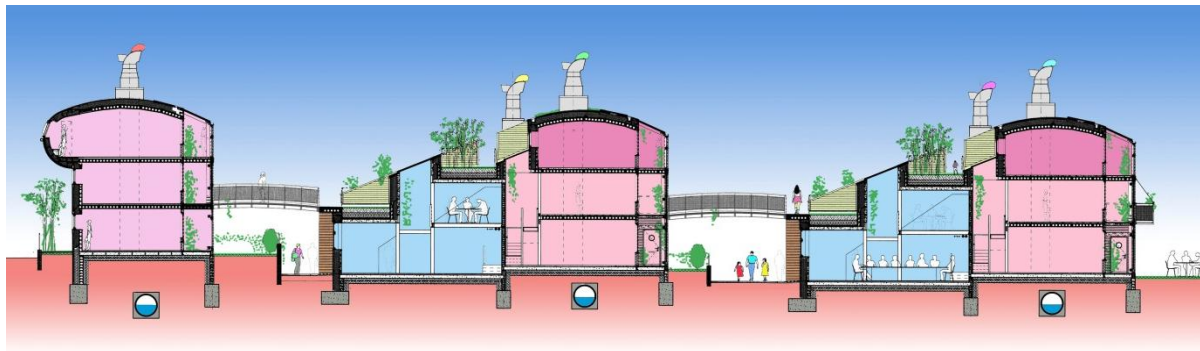


Fig. 99: Sezione trasversale AA'

Fonte: ©ZedFactory

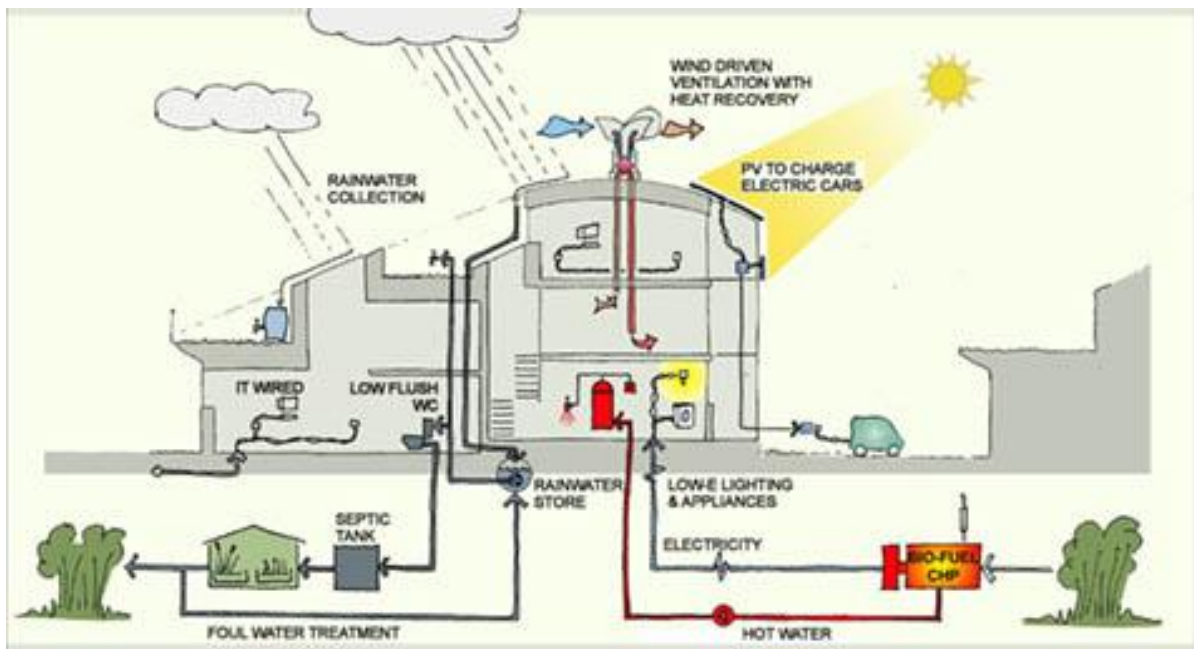


Fig. 100: Schema energetico di un edificio tipo

Fonte: <<http://www.bioregional.com/flagship-projects/one-planet-communities/bedzed-uk/>>



Fig. 101: Particolare della copertura

Fonte: <http://www.zedfactory.com/projects_mixeduse_bedzed_gallery.html>



Fig. 102: Vista sulla piazza interna al complesso

Fonte: <http://www.zedfactory.com/projects_mixeduse_bedzed_gallery.html>



Fig. 103: Vista dei tetti del complesso con le caratteristiche torri del vento

Fonte: <<http://geogteacher.wordpress.com/2010/10/20/bedzed/>>



Fig. 104: Vista sud di una facciata

Fonte: <<http://tamlintaylor.blogspot.it/>>



© the ZED factory Ltd

Fig. 105: "Zed Wheel" – Schema per la promozione di stili di vita sostenibili

Fonte: <<http://www.sustainableideas.it/tag/slow/>>

4.3 Stadthaus

Edilizia residenziale privata sociale – Partnership pubblico-privato

SCHEMA 1 – Anagrafica del Progetto	
1.1 Dati identificativi dell'intervento	
Denominazione	Murray Grove o Stadthaus
Indirizzo	Murray Grove 24, Borough of Hackney, Londra, Regno Unito
Scala dell'intervento	Scala architettonica
Tipologia dell'intervento	Intervento di nuova costruzione su area occupata precedentemente da un edificio pubblico di 2 piani
Confini dell'area	Nord: Murray Grove Est: Provost Street Sud: complesso residenziale Ovest: complesso residenziale
Localizzazione rispetto alla città	Nord-est rispetto al centro (5 km ca. dal Big Ben)
Destinazione funzionale dell'area secondo strumenti urbanistici	Area residenziale
Anno di inizio-fine progetto	2007-2008
Anno di inizio-fine lavori	Febbraio 2008 – gennaio 2009
Riconoscimenti e premi	<ul style="list-style-type: none"> - Judges Special Award, British Construction Industry Awards 2009 - Building for Life Gold Standard, CABE 2009 - Short listed for RIBA London Region Award 2009 - Innovation Award, Daily Mail Newspaper 2009 - Winner of Structural Wood Award 2008 - Offsite Construction Wood Award 2008 - Timber in Construction Awards 2008 - Timber Journal Awards 2008



Fig. 106: Vista nord-ovest dell'edificio

Fonte: <<http://www.waughthistleton.com/project.php?name=murray&img=1>>

1.2 Attori del processo	
Committente pubblico e/o privato	Metropolitan Housing Trust (housing association)* * L'associazione è anche partner di investimento all'interno del "National Affordable Housing Programme" gestito dalla Homes and Communities Agency
Developer pubblico e/o privato	Telford Homes PLC (impresa costruttrice privata)
Progettista	Waugh Thistleton Architects – Arch. Andrew Waugh, Arch. Kirsten Haggart
Attori di progetto coinvolti	Design Team: Peter Barry, Sophie Goldhill, Chris Gray, Alina Toosy Ingegneria strutturale: Techniker / Jenkins & Potter Ingegneria meccanica: Michael Popper & Associates / AJD Design Partnership Consulenti di pianificazione: CMA Planning
Attori della costruzione	General Contractor: Telford Homes PLC Strutture in legno di abete: KLH UK Pannelli facciata: Eternit
Modalità di assegnazione del progetto	Commissione diretta ai progettisti
Modalità di appalto	n.d.
Proprietà dell'area prima dell'intervento	n.d.
Proprietà del progetto realizzato	Metropolitan Housing Trust Telford Homes PLC
Gestore	Metropolitan Housing Trust Telford Homes PLC
Attività del gestore	Attività di gestione tradizionale (amministrazione e manutenzione)
Criteri di accesso	n.d.
Ruolo delle famiglie	---

SCHEDA 2 – Criteri, obiettivi, scelte di finanziamento e costi

2.1 Processo di finanziamento

Schema di finanziamento	Partnership pubblico-privato		
Costo dell'operazione	Area		n.d.
	Costruzione		n.d.
	Oneri di urbanizzazione		n.d.
	Spese accessorie (imposte)		n.d.
	Totale		3.500.000 £ ca. 4.400.000 €
Incentivi all'offerta	n.d.		
Incentivi alla domanda	n.d.		
Contributo pubblico	Homes and Communities Agency	25%	875.000 £
Contributo privato	Metropolitan Housing Trust		
	Equity	10%	350.000 £
	Prestito sul mercato dei capitali	15%	525.000 £
	Telford Homes		
	Equity	10%	350.000 £
	Prestito sul mercato dei capitali	40%	1.400.000 £
Profitto dei developer	n.d.		

2.2 Costi dell'intervento e di gestione

Costo di costruzione	n.d.
Costo di riqualificazione	n.d.
Costo medio di affitto degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	23 £/m ²
Costo di affitto degli alloggi	7 £/m ²
Costo medio di vendita degli alloggi nella zona considerata sul mercato libero	6.000 £/m ²
Costo di vendita degli alloggi	n.d.
Costo di gestione in uso dell'alloggio	n.d.

Note e commento al processo

L'iniziativa è promossa da una housing association in collaborazione con un'impresa privata. I due attori cofinanziano l'operazione, che prevede una distinzione molto precisa delle parti: l'associazione possiede e gestisce metà degli alloggi, destinandoli ad affitto sociale e/o a vendita convenzionata, mentre il privato si occupa della restante parte sul libero mercato. In base a questa partizione amministrativa, anche il progetto architettonico prevede la suddivisione dell'edificio in due porzioni tra loro autonome.

Per quanto riguarda il finanziamento, non disponendo di informazioni dettagliate, si suppone che sia stato equamente spartito tra gli operatori, in relazione al numero di alloggi di pertinenza.

Il programma della housing association rientra all'interno delle iniziative finanziate dall'ente governativo Homes and Communities Agency; di conseguenza, è presumibile che la porzione di interesse dell'associazione goda del contributo statale per il 50% dell'investimento, come da schema standard.

La porzione di progetto di competenza dell'impresa Telford Homes risulta, invece, totalmente privata; si assume che, come di consueto, il capitale in equity dell'impresa abbia coperto il 20% dell'investimento, mentre il restante 80% sia stato finanziato per mezzo di un mutuo concesso sul mercato dei capitali.



Fig. 107: Londra (Regno Unito) – Localizzazione del progetto a scala territoriale

Fonte: elaborazione su immagine da Wikipedia



Fig. 108: Londra, Borough of Hackney – Localizzazione del progetto a scala urbana

Fonte: elaborazione su immagine da Google Maps

SCHEDA 3 – Strumenti, regolamenti e normativa del processo di programmazione e progettazione	
Strumenti cogenti di riferimento per il progetto (legislazione, normativa, programmi – europei, nazionali, locali)	<p>Normativa nazionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Building Regulation Approved Document M, 2004 - Code for sustainable homes - Circular 06/98: Affordable Housing <p>Normativa municipale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - London Cycle Network Design Manual - London Housing Design Guide - London Plan - Mayor's Transport Strategy - Planning Policy Guidance 13: Transport - Planning Policy Guidance 15: Planning and the Historic Environment - Town and Country Planning 2000
Deroghe ai regolamenti vigenti	Deroga alla <i>Merton Rule 2003</i> che prevede normalmente che almeno il 10% dell'energia utilizzata dall'edificio durante la fase di occupazione venga generato da fonti rinnovabili presenti in loco
Strumenti di consiglio europei e/o nazionali di riferimento per il progetto (linee guida ambientali, protocolli ecc)	Livello nazionale: Certificato assicurativo della costruzione NHBC
Strumenti per la certificazione ambientale e/o energetica, di riferimento per il progetto	BREEAM (EcoHome) CABE (livello gold standard)

SCHEDA 4 – Analisi del contesto: caratteristiche del sito allo stato di fatto	
Accessibilità pedonale/ciclabile	Buona accessibilità ciclabile e pedonale nonostante non vi siano piste ciclabili riservate o aree pedonali
Presenza di trasporti pubblici e distanze	<ul style="list-style-type: none"> - Metropolitana linea Northern, fermata Old Street, a 8 minuti di distanza (500m) - Passante ferroviario, fermata Old Street, a 8 minuti di distanza (500m) - Autobus 394 - Autobus 21 - Autobus 43 - Autobus 76 - Autobus 141 - Autobus 205 - Autobus 241 - Autobus 271 - Autobus N76
Presenza di servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc. e distanze	<p>Entro 50 m:</p> <p>1 farmacia</p> <p>Entro 300 m:</p> <p>1 studio dentistico 1 scuola primaria 1 sede universitaria</p>
Presenza di attività commerciali di vicinato e distanze	<p>Entro 50 m:</p> <p>1 bar 1 alimentari 1 parrucchiere 1 lavanderia</p>
Caratteristiche dell'area: grado di naturalità, urbanizzazione, inquinamento	<ul style="list-style-type: none"> - Area urbanizzata - Livello medio di inquinamento atmosferico, olfattivo e acustico - Presenza di due aree verdi attrezzate nelle vicinanze

SCHEDA 5 – Analisi del progetto: criteri, obiettivi e scelte progettuali caratterizzanti l'intervento**5.1 Quantità di progetto e/o quantità realizzate: servizi**

Trasporti pubblici	Incentivazione dell'uso dei trasporti pubblici con l'eliminazione dei parcheggi per i residenti
Servizi amministrativi, sanitari, sociali, scolastici, culturali, sportivi, ecc.	Ufficio dell'associazione locale dei residenti
Attività commerciali di vicinato	---

5.2 Ecologia e sostenibilità del sito: soluzioni di progetto

Caratteristiche aree esterne	Zona nord-ovest attrezzata con delle sedute Zona sud: parete verde e piccolo parco giochi verde attrezzato per bambini
Accessibilità pedonale/ciclabile	Accesso da est e da ovest
Accessibilità veicolare e posizione dei parcheggi	Assenza di parcheggi, ad eccezione di 4 posti auto per disabili a livello strada obbligatori per legge

5.3 Quantità di progetto e/o quantità realizzate

Distanza tra gli edifici e orientamento	Orientamento leggermente inclinato nord-ovest/sud-est Distanza rispetto agli edifici limitrofi: - nord: 20 m - est: 16 m - sud: 23 m - ovest: 26 m
Tipologia edilizia	Edificio a torre
Sistema distributivo	2 corpi scala-ascensore centrali ma indipendenti
Numero di edifici	1
Numero di piani	Fuori terra: 10 piani
Numero totale di alloggi	29 alloggi
Mix di alloggi pubblici/sociali/privati	19 alloggi per il mercato privato (Telford Homes), piani 4-5-6-7-8 9 alloggi a canone accessibile + 1 alloggio per comproprietà (Metropolitan Housing Trust), piani 1-2-3
Presenza di Cohousing	---
Presenza di spazi collettivi ad uso dei residenti	Deposito biciclette (minimo 1 posto per alloggio)
Presenza di spazi a destinazione funzionale diversa da quella residenziale	Ufficio dell'associazione locale dei residenti
Superficie totale dell'intervento Superficie fondiaria mq.	Superficie fondiaria = 305 m ²
S.L.P. residenziale totale	2112 m ²
S.L.P. totale ad altra destinazione	Ufficio al piano terra: 89 m ²
Popolazione insediabile/insediata	100 abitanti insediabili
Posti di lavoro creati	4

5.4 Dati anagrafici degli alloggi

Taglio degli alloggi	11 bilocali 9 trilocali 6 quadrilocali 3 pentalocali
Affaccio degli alloggi	Doppio affaccio Monoaffaccio per i monocali
Predisposizione alla flessibilità spaziale-funzionale	Nucleo centrale portante (scala/ascensore) e pareti perimetrali portanti Pianta libera da setti e pilastri intermedi (ad eccezione di alcuni setti portanti)

SCHEDA 6 – QUALITÀ AMBIENTALE INTERNA – CONSUMO DI RISORSE – CARICHI AMBIENTALI	
Fabbisogno energetico annuo (kWh/m ²)	Classe energetica A
Sistema infrastrutturale per l'approvvigionamento energetico per il riscaldamento/raffrescamento degli spazi confinati(ex Teleriscaldamento / teleraffrescamento,...)	---
Tipologia impianti di riscaldamento/raffrescamento	Pannelli radianti a pavimento alimentati da caldaie a gas autonome Ventilazione meccanica per tutte le stanze, con sistema a recupero di calore che permette di trattenere fino al 70% del calore che verrebbe normalmente disperso quando l'aria di ritorno viene espulsa
Presenza di sistemi attivi per il comfort ambientale ad utilizzo energia rinnovabile	Pannelli fotovoltaici sul tetto per la produzione di corrente elettrica per l'illuminazione degli spazi comuni e l'alimentazione della pompa dell'acqua
Presenza di soluzioni progettuali per il comfort ambientale con sfruttamento della radiazione solare (sistemi passivi)	Tetto verde (non praticabile)
Presenza di soluzioni progettuali per lo sfruttamento della ventilazione naturale	---
Domotica	---
Trattamento dei rifiuti	---
Utilizzo di materiali ecologici, riciclati, riciclabili	La quantità di legno utilizzata per la realizzazione del progetto è in grado di assorbire più di 186 t di CO ₂ L'assenza di strutture in cemento armato ha permesso un risparmio di 124 t di emissioni di CO ₂ nell'atmosfera (equivalente alle emissioni di CO ₂ che un edificio della stessa dimensione genera in 21 anni di vita) L'utilizzo del legno riduce la quantità di energia usata durante la fase di costruzione, riduce le dispersioni grazie a buone caratteristiche di isolamento e tenuta all'aria ed è molto facile da demolire e riciclare Le finiture della facciata sono costituite da pannelli composti fino al 70% di legno riciclato
Sistemi per il risparmio/riciclo e/o riuso dell'acqua	---
SCHEDA 7 – SOLUZIONI COSTRUTTIVE	
Struttura portante	Fondazioni e piano terra: cemento armato Solette e pareti: pannelli in legno massiccio incollato a strati incrociati XLAM con lunghezza massima di 13m Blocco scala ascensore: pannelli in legno massiccio incollato a strati incrociati XLAM
Involucro	Finiture esterne: 5.000 pannelli 1200x230mm in tre colori (bianco, grigio e nero) composti fino al 70% in legno riciclato Parete verde a sud Finiture interne: cartongesso
Partizioni interne	Pannelli di legno
Caratteristiche particolari del cantiere	Durata del cantiere di 49 settimane (di cui 9 per le strutture in elevazione in legno; 27 giorni effettivi di lavoro, 3 giorni a settimana, per un team di soli 4 operai) grazie al sistema prefabbricato assemblato in sito (<i>platform construction</i>) Pochi lavori umidi in opera per le cucine e i bagni Scarso livello di inquinamento acustico del cantiere

SCHEDA 8 – Considerazioni critiche

Confronto delle soluzioni con i regolamenti vigenti a Milano e verifica di fattibilità	---
Note e considerazioni	---

Bibliografia**Fonti**

Monografie	---
Riviste	- Architects' Journal, n. 18, maggio 2008, pp. 40-42 - Architectural record, n. 4, aprile 2010, pp. 92-99 - Industria delle costruzioni, n. 415, settembre-ottobre 2010, pp. 2-97 - RIBA journal, n. 12/1, dicembre 2010-gennaio 2011, pp. 50-52 - RIBA journal, n. 3, marzo 2009, pp. 50-54
Sitografia	- http://www.cma-planning.co.uk/uploads/Murray%20Grove%20project%20sheet %202.pdf - http://www.e-architect.co.uk/london/stadthaus_murray_grove.htm - http://www.greeneducationfoundation.org/green-building-program-sub/case-studies/896-murray-grove-apartment-building - http://www.insidehousing.co.uk/under-the-skin/6504350.article# - http://www.telfordhomes.plc.uk/dev_previous_2008.cfm - http://www.waughthistleton.com/project.php?name= murray&img=11 - http://www.slideshare.net/jeffranson/stadthaus-murray-grove-case-study-presentation - http://www.woodawards.com/the-stadthaus/
Riferimenti e contatti diretti	Francesca White (Waugh Thistleton Architects) <francesca@waughthistleton.com>



Fig. 109: Vista nord-est

Fonte: <http://www.detail360.com/project/murray-grove-pjid_1501.htm?fotoid=1>

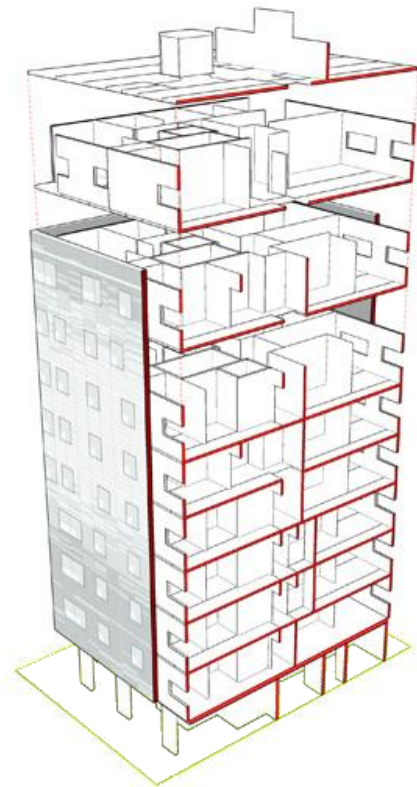


Fig. 110: Spaccato assonometrico

Fonte: <<http://www.waughthistleton.com/project.php?name=murray&img=2>>



Fig. 111: Pianta piano terra – Ingresso est per appartamenti sul libero mercato
Ingresso ovest per alloggi in *social housing*

Fonte: <<http://www.waughthistleton.com/project.php?name=murray&img=10>>



Fig. 112: Pianta piano tipo – Alloggi in social housing

Fonte: <<http://www.waughthistleton.com/project.php?name=murray&img=11>>



Fig. 113: Pianta piano tipo – Alloggi sul libero mercato

Fonte: <<http://www.waughthistleton.com/project.php?name=murray&img=12>>



Fig. 114: Cantiere – Posa di un pannello X-lam

Fonte: <<http://cn.europeanwood.org/undefined/projects/murray-grove/>>



Fig. 115: Cantiere – Fase di assemblaggio della struttura

Fonte: <<http://cn.europeanwood.org/undefined/projects/murray-grove/>>

5. Sintesi

Dopo aver analizzato nel dettaglio i progetti selezionati, si mettono a confronto le diverse iniziative riguardo agli aspetti economici, ambientali e sociali, con l'obiettivo di mettere in luce i livelli di sostenibilità globale delle operazioni.

Un commento critico di sintesi delle esperienze mira a individuare, tra le pratiche più virtuose, gli elementi di interesse a supporto delle considerazioni finali.

5.1 Sostenibilità economica

Dall'analisi emergono alcune caratteristiche salienti che descrivono i diversi sistemi delle regole e i ruoli degli operatori coinvolti nei programmi. Gli attori implicati rivestono, di volta in volta, i compiti di committente, *developer*, proprietario e gestore dei progetti; i diversi rapporti che intercorrono tra queste figure vanno a definire anche lo schema di finanziamento delle operazioni.

Tabella 1: Attori e schema di finanziamento.

Progetto	Committente	Developer	Proprietà	Gestore	Schema finanziamento
Gallarate (2009)	□	□	□	□	□
Pompeo Leoni (2012)	○	○	○	○	◇
Cenni (2013)	○	◇	○	○	◇
Cosycoh (2010)	●	●	●	◇	●
Autofreie (2000)	□	○	○	○	◇
Thürnlhof (2007)	○	○	○	○	◇
Mühlweg (2006)	□	●	●	●	◇
Adelaide Wharf (2007)	◇	◇	○	○	◇
BedZed (2002)	○	●	○	○	◇
Stadthaus (2009)	○	●	◇	◇	◇

Legenda:

□ Pubblico ○ Ente a profitto limitato ● Privato ◇ Partnership PP ◇ Partnership

Nella rappresentazione schematica proposta, al fine di rendere meglio comprensibile e più immediato il confronto tra le diverse esperienze, si sono adottate alcune semplificazioni. Il settore pubblico può comprendere enti pubblici a vari livelli, dallo Stato, alla Regione, all'autorità comunale; la categoria di enti a profitto limitato racchiude le organizzazioni etiche no profit e il terzo settore; mentre il privato

rappresenta una figura che, nei diversi ruoli ricoperti, agisce con l'obiettivo di un rendimento finale adeguato.

In riferimento alla *partnership*, si distingue tra il partenariato pubblico-privato, che prevede la collaborazione delle istituzioni con un ente a profitto limitato o un privato, e una *partnership* atipica, dove due o più attori privati rivelano una comunanza di intenti, collaborando nella medesima attività.

Per quanto riguarda la ripartizione delle competenze, in Italia si individuano ancora esperienze di natura completamente pubblica, come rappresentato nel caso di Gallarate: qui il Comune è l'unico attore dell'intero processo; anche il finanziamento è esclusivamente pubblico, con il contributo sia della Regione che del Comune.

Al contrario, interamente a carico del privato è il caso di Cosycoh. Il progetto nasce come operazione da introdurre sul mercato libero, ma ha subito una riconversione a causa delle difficoltà intercorse nella fase di vendita. Il *developer* si è infatti rivolto all'associazione NewCoh, che ha agito come consulente, suggerendo l'adeguamento del progetto al fine di renderlo appetibile per un segmento di popolazione con caratteristiche e bisogni specifici. In questo modo, il privato, pur rinunciando a parte del profitto, è riuscito a portare a termine l'operazione, andando incontro alle esigenze della domanda.

Negli ultimi anni, però, si stanno iniziando a sperimentare forme di partenariato a diversi livelli.

Il progetto di Pompeo Leoni, che prevede la realizzazione di un mix funzionale di residenza e servizi, presenta uno schema finanziario misto: lo Stato ha contribuito con una quota versata a fondo perduto, destinata specificamente al progetto di formazione (la realizzazione della scuola professionale); per la restante cifra, la Banca Popolare di Cremona ha messo a disposizione un mutuo a tasso di interesse agevolato e un contributo ipotecario alle condizioni di mercato.

Il ritardo nel completamento dell'operazione rispetto al cronoprogramma, dovuto sia alla necessità di ottenere l'approvazione della Sovrintendenza, sia ai tempi di costruzione, ha comportato ingenti perdite a carico del *developer*, che ha dovuto comunque iniziare la restituzione del prestito bancario e dei relativi interessi nei tempi concordati, nonostante il complesso non fosse ancora attivo.¹

L'iniziativa di via Cenni, invece, si sviluppa nell'ambito della nuova politica nazionale del Sistema Integrato dei Fondi, che si pone come strumento privilegiato per l'attuazione dei futuri interventi di *housing* sociale. Il progetto è guidato da Fondazione Housing Sociale, ente no profit che controlla dall'alto l'intera procedura, collaborando con il terzo settore locale per quanto riguarda la fase di gestione.

L'operazione è stata finanziata interamente con capitale in *equity*, fornito per il 40% dal Fondo Investimenti per l'Abitare e per il restante 60% dal Fondo Immobiliare di Lombardia. A causa degli elevati tassi richiesti dalle banche, incompatibili con i rendimenti dei progetti di *housing* sociale, l'investimento non ha potuto accedere al finanziamento sul mercato dei capitali.²

¹ Intervista a Jacopo Vignali, Amministratore delegato Compagnia dell'Abitare, Milano 21 giugno 2012.

² Intervista a Sergio Urbani, Condirettore generale Cdp Investimenti Sgr, Milano 12 giugno 2012.

La municipalità ha preso parte agli interventi di Pompeo Leoni e via Cenni concedendo le aree in diritto di superficie e, rispettivamente, annullando e dimezzando gli oneri di urbanizzazione. Va notato che, in questi casi, l'autorità comunale, pur avendo collaborato al fine di agevolare la realizzazione delle operazioni, non ha assunto un ruolo decisivo nella promozione e gestione dei progetti.

All'opposto, dall'esperienza austriaca emerge una particolare sensibilità da parte della pubblica amministrazione, la quale risulta estremamente coinvolta nella promozione e realizzazione di nuovi progetti di edilizia residenziale sociale.

Autofreie Mustersiedlung rappresenta un progetto pilota attraverso il quale la municipalità si è fatta promotore di un'operazione altamente innovativa. La scommessa sul successo di un insediamento completamente *car-free* avrebbe potuto rappresentare un certo fattore di rischio; tuttavia, la gestione ottimale del processo, in collaborazione con una associazione a profitto limitato, ne ha determinato una buona risposta da parte della popolazione.

Il ruolo di queste associazioni in Austria funge da motore di sviluppo per la maggior parte dei progetti attuali, come avviene nel caso di Thürnlnhof. Qui la *partnership* con il pubblico ha favorito l'acquisizione dell'area, grazie alla mediazione dell'amministrazione, oltre che il finanziamento, tramite l'apporto di un prestito pubblico.

Lo stesso schema di finanziamento si ripropone per l'insediamento di Mühlweg, il cui concorso è stato pubblicato dalla municipalità e poi sviluppato da un'impresa privata. Anche in questo caso il bando poneva particolare attenzione al tema dell'innovazione, stavolta anche a livello tecnologico oltre che ambientale, richiedendo esplicitamente la costruzione di edifici in legno.

Nel Regno Unito l'autorità pubblica ha delegato il proprio ruolo nelle mani di agenzie indipendenti regionali, che gestiscono sia la distribuzione dei finanziamenti pubblici, sia lo sviluppo dei progetti, in collaborazione con le *housing association*. Lo schema di finanziamento prevede una *partnership* con il settore pubblico, che contribuisce per buona parte all'investimento.

Il complesso di Adelaide Wharf è stato sviluppato fin dall'inizio tramite una collaborazione tra un'impresa privata e la *Homes and Communities Agency*, per affidarne poi la proprietà e la gestione a una *housing association*.

Il progetto BedZed è promosso direttamente da un'associazione e sviluppato da un privato. La proprietà e la gestione restano affidate all'associazione stessa.

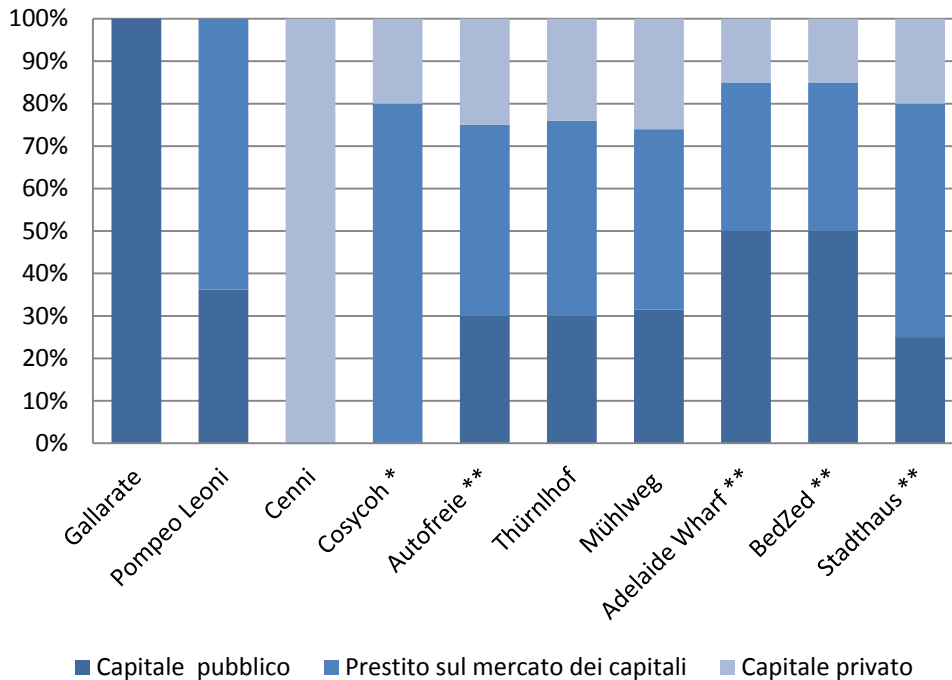
Per Stadthaus si presenta un tipo particolare di *partnership* tra una *housing association* e un costruttore. La prima costituisce il promotore del progetto, mentre il secondo si è occupato della sua realizzazione. In questo caso, la specifica suddivisione dell'edificio in due parti distinte consente una gestione condivisa da parte dei due attori.

In conclusione, grazie alla lettura dei grafici di confronto, è possibile riflettere su alcune considerazioni.

Per quanto concerne il finanziamento, si ravvisa la frammentarietà delle procedure italiane in confronto agli schemi austriaci e inglesi, che risultano, al contrario, riconducibili alle rispettive strategie nazionali.

Più nello specifico, Londra presenta una ripartizione precisa delle quote tra il pubblico, il privato e gli istituti di credito, ma la parte più considerevole dell'investimento spetta ancora alla pubblica amministrazione. I casi viennesi, invece, si distinguono per l'equilibrato bilanciamento dei vari contributi, distribuiti in maniera piuttosto equa tra i diversi attori, i quali finanziano le operazioni per circa un terzo ciascuno.

Grafico 1: Schemi di finanziamento.



* I dati sono stati ipotizzati secondo il tipico schema di finanziamento di operazioni immobiliari private (20% equity – 80% prestito bancario).

** A causa dell'impossibilità di reperire informazioni precise da fonti dirette, i dati per questi casi sono stati approssimati in relazione allo schema di finanziamento generalmente applicato nel Paese di riferimento.

Per gli aspetti che riguardano i costi, nonostante la scarsità dei dati a disposizione, si può osservare come le diverse voci incidano in modo differente sul totale dell'investimento: in Austria il *developer* acquista le aree, seppur a prezzi calmierati, e gode di particolari agevolazioni fiscali, che riducono il peso delle imposte sul costo totale dell'intervento; in Italia, invece, la politica di gestione delle aree predilige la cessione in diritto di superficie, tuttavia gli oneri della fiscalità gravano sul costo dell'operazione per oltre il 10%.

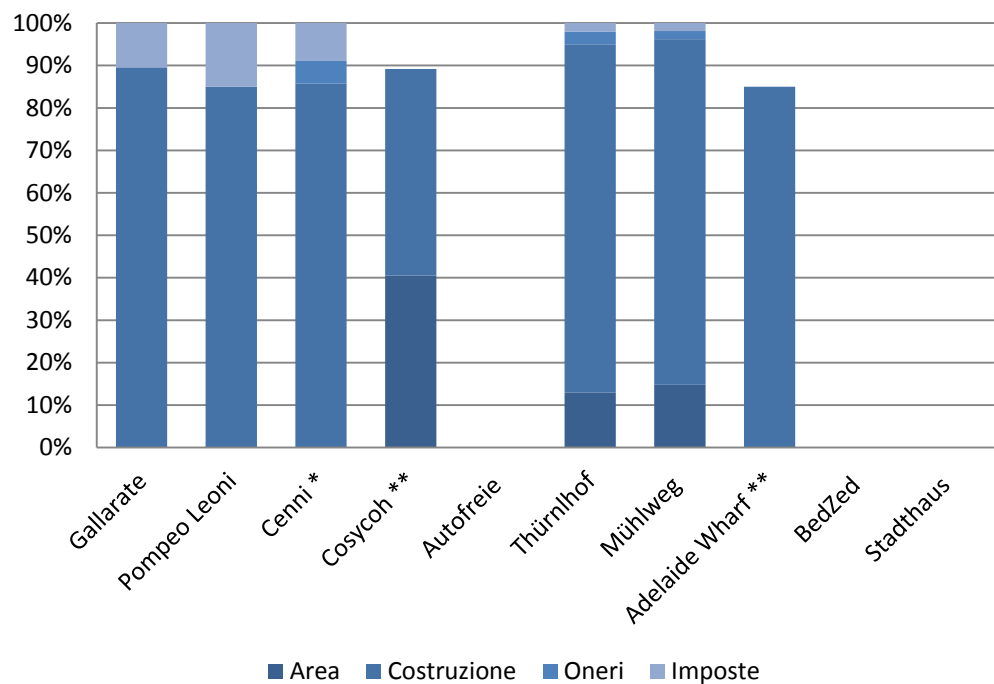
Tra le due politiche, si presume che il privato sia più propenso a un investimento che preveda l'acquisto dell'area e gli assicuri il diritto di proprietà, come avviene in Austria, piuttosto che a un'operazione realizzata su un'area in diritto reale di godimento, come nel caso italiano. Va considerato, infatti, che quest'ultima situazione comporta per il *developer* una serie di vincoli con l'amministrazione concedente: questi possono determinare una certa rigidità nella progettazione e nella gestione degli immobili, i quali, di fatto, restano di proprietà della municipalità. Per esempio, a Pompeo Leoni si è scelto di non applicare dispositivi per la flessibilità degli alloggi, dal momento che il

contratto di concessione, registrando un numero preciso di appartamenti, richiederebbe lunghi iter procedurali per provvedere a opportuna modifica.³

Il progetto di Cosycoh, in questo ambito, rappresenta un caso a sé stante, trattandosi di un'operazione privata. Il costo dell'area incide in maniera estremamente significativa sul totale dell'investimento, andando quasi a raggiungere il livello dei costi di costruzione. Questo dato può sottolineare la convenienza, da parte del privato, a sviluppare progetti di *social housing*, in accordo con l'Amministrazione, al fine di ottenere una cospicua agevolazione su tale costo.

Si nota, infine, come la fiscalità ricopra, in Italia, una quota importante dell'ammontare dell'investimento, mentre il sistema fiscale austriaco consenta di ridurre tali spese a meno del 5% del totale, costituito dalla sola quota dell'Iva. Anche questo aspetto può far riflettere su come un programma di agevolazioni fiscali possa incoraggiare il privato a partecipare a progetti di *social housing*.

Grafico 2: Costi delle operazioni.



* I dati sono stati approssimati sulla base di: intervista a Sergio Urbani, Condirettore generale Cdp Investimenti Sgr, Milano 12 giugno 2012.

** Per le voci mancanti non si conoscono dettagli specifici.

³ Intervista a Jacopo Vignali, cit.

5.2 Sostenibilità ambientale

L'attenzione agli aspetti energetici e ambientali dei progetti è sempre maggiore e si declina in diverse applicazioni.

Da un lato, si valuta l'impiego di materiali ecologici a basso impatto ambientale, ovvero materiali riciclati e/o riciclabili, materie prime reperite nelle vicinanze del sito di progetto, prodotti che durante il ciclo di lavorazione prevedano un basso consumo energetico.

In secondo luogo, si è presa in considerazione la sostenibilità del cantiere, fase del processo che può comportare notevole dispendio di energie ed emissione di inquinanti e CO₂ nell'atmosfera.

Da ultimo, si è esaminato il fabbisogno di energia degli alloggi, in riferimento alla classificazione Cened.

Tabella 2: Qualità tecnologiche e ambientali.

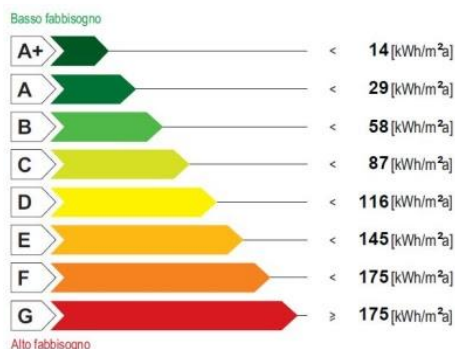
Progetto	Materiali ecologici	Cantiere sostenibile	Classe energetica*
Gallarate (2009)	/	≈	B
Pompeo Leoni (2012)	/	/	B
Cenni (2013)	✓	✓	A
Cosycoh (2010)	/	/	B+
Autofreie (2000)	✓	/	C
Thürnlhof (2007)	/	✓	A
Mühlweg (2006)	✓	✓	A+
Adelaide Wharf (2007)	/	✓	A
BedZed (2002)	✓	✓	A
Stadthaus (2009)	✓	✓	A

* Normalizzata secondo le classi energetiche Cened.

Legenda

- ✓ Prestazioni buone
- ≈ Prestazioni medie
- / Soluzioni tradizionali

Classificazione CENED



Ad un primo confronto, appare immediatamente evidente la grande attenzione di Regno Unito e Austria rispetto al tema dei consumi energetici; tale aspetto sembra invece sottovalutato nell'esperienza italiana, dove l'obiettivo appare limitato al solo raggiungimento dei requisiti minimi, piuttosto che orientarsi verso traguardi più ambiziosi.

Particolare sensibilità alla questione energetico-ambientale si riscontra nel Regno Unito.

L'iniziativa di BedZed è nata con l'esplicita volontà di promuovere un progetto a zero emissioni, dalla costruzione alla dismissione dell'immobile.

I caratteri tecnologici del complesso sono stati attentamente progettati, al fine di raggiungere alti standard energetici. L'attenzione all'orientamento dell'edificio in modo da garantire il maggior apporto solare diretto, l'utilizzo di materiali a km0, con basso livello di energia grigia inglobata e riciclati, l'installazione di pannelli fotovoltaici affiancata a un sistema di ventilazione naturale, gli impianti di cogenerazione a biomassa e di fitodepurazione fanno del progetto una realizzazione all'avanguardia.

Il successo dell'operazione ha determinato l'avvalorarsi di una strategia che è stata poi applicata a numerosi altri *Zero Energy Development* firmati ZedFactory.⁴

In analogia a BedZed per la portata innovativa e sperimentale dell'approccio progettuale, Autofreie in Austria vanta a tutt'oggi il suo successo. La progettazione ha previsto, oltre all'utilizzo di materiali a basso impatto ambientale, scelti con la partecipazione dei residenti, anche impianti fotovoltaici, solari e geotermici per la produzione di energia e acqua calda sanitaria, nonché un sistema di trattamento delle acque grigie. Al fine di ridurre i consumi legati al riscaldamento, sono stati impiegati particolari accorgimenti anche per quanto riguarda l'isolamento termico dell'involucro. Agli aspetti prettamente tecnologici, si affianca una concezione basata sul risparmio energetico a tutto tondo: il progetto ha previsto, infatti, il divieto di possedere un'automobile privata per gli inquilini, con l'obiettivo di promuovere la mobilità consapevole. Questo risultato è stato possibile grazie al potenziamento dei mezzi pubblici, all'incentivazione dell'uso della bicicletta e alla disponibilità di un servizio di *car-sharing*; quest'ultimo, comunque, risulta poco utilizzato, poiché lo stile di vita degli abitanti si è perfettamente integrato con gli obiettivi iniziali.

Per questo progetto i consumi energetici, assimilabili a quelli della classe C Cened, vanno valutati in rapporto al periodo di realizzazione del complesso, che risale ormai a più di dieci anni fa, quando ancora non erano obbligatori i requisiti energetici minimi attualmente richiesti.

Al fine di migliorare le prestazioni ambientali, riducendo i tempi di cantiere e le lavorazioni in opera, alcuni progetti si distinguono per una particolare attenzione verso i temi della prefabbricazione e dell'assemblaggio a secco.

Tra questi, il progetto austriaco Thürlnhof ha ottenuto un particolare riconoscimento europeo per la qualità della fase di costruzione. La realizzazione a secco ha garantito ottimi risultati in fatto di emissioni di polveri e gas di scarico, nonché di inquinamento acustico, facendo rientrare il cantiere tra i più ecologici a livello internazionale.

⁴ Per approfondimenti vedi: <<http://www.zedfactory.com>>.

In relazione al tema della prefabbricazione, anche il progetto di Adelaide Wharf risulta accurato. L'applicazione di elementi tecnologici normalmente utilizzati per uffici, come il sistema modulare di facciata, i balconi e le unità bagno, tutti prefabbricati, ha agevolato le operazioni di cantiere, riducendo i tempi e i costi del 20% rispetto a un processo tradizionale.

In Italia, tra i progetti analizzati, il complesso di via Gallarate, seppur costruito con una struttura tradizionale, presenta un sistema di tamponamento esterno in blocchi di calcestruzzo cellulare, che ha previsto una posa molto rapida. Da notare, in questo intervento, l'adeguamento energetico approntato dopo l'avvio della fase di realizzazione: a causa della modifica dell'impianto normativo, che ha richiesto il raggiungimento della classe energetica B come requisito minimo per le nuove costruzioni, è stata necessaria una parziale revisione in corso d'opera del progetto iniziale.

Nella logica della prefabbricazione, ultimamente, si sta incentivando l'utilizzo del legno, nella sua versatilità, anche come materiale strutturale. È parso interessante individuare, nei tre differenti contesti, sperimentazioni analoghe di strutture in legno X-lam che possono essere messe a confronto.

In ordine cronologico, la prima esperienza di questo tipo è stata promossa in Austria, dove si è inteso stimolare la ricerca in tal senso attraverso un concorso di progettazione bandito dalla municipalità, che vincolava i partecipanti all'utilizzo del legno. In questo caso, è stato possibile costruire un blocco abitativo di 18 alloggi in una sola settimana.

Di poco successivo, il progetto inglese Stadthaus è stato eretto nel tempo record di 49 settimane: la struttura in legno è stata assemblata da un team specializzato di quattro operai che, lavorando solo tre giorni a settimana, hanno completato questa fase della costruzione in nove settimane.

In Italia, dove l'utilizzo del legno è accolto ancora con un certo scetticismo, il progetto di via Cenni rappresenta un episodio virtuoso. Raggiungendo un'altezza di nove piani, si attesta tra gli edifici in legno più alti d'Europa e la sua costruzione prevede una durata di 14 mesi.

Progettare in legno significa non solo l'utilizzo di un materiale ecologico e l'impiego di strutture prefabbricate, ma anche il conseguimento di ottime prestazioni energetiche, grazie alle intrinseche proprietà isolanti del materiale.

Tra i tre progetti, infatti, il primo raggiunge gli standard di casa passiva, mentre gli altri ottengono comunque la classe energetica A.

Non vanno dimenticate anche le ottime caratteristiche del legno di resistenza al fuoco e di buona risposta alle sollecitazioni sismiche, che lo rendono un materiale in grado di offrire un'ottima risposta alle esigenze costruttive e ambientali contemporanee.

5.3 Sostenibilità sociale

Un ulteriore importante parametro di valutazione è rappresentato dal requisito della sostenibilità sociale. Questo concetto sintetizza diversi caratteri che qualificano l'intervento e va a influenzare anche il parametro della sostenibilità economica.

Innanzitutto, va tenuto in considerazione che per i progetti di *housing* sociale si ritiene opportuna l'introduzione di una "gestione sociale", ovvero una gestione di tipo integrato, che affianchi alle tradizionali mansioni amministrative anche attività rivolte all'utenza.

Da un lato, il gestore sociale si occupa di guidare gli inquilini verso atteggiamenti rispettosi della collettività e del patrimonio comune e, più in generale, verso uno stile di vita sostenibile; dall'altro, può fornire un sostegno alle famiglie nei momenti di difficoltà economica e nei casi di particolare disagio sociale.

La partecipazione delle famiglie è un altro dei cardini per la creazione di un ambiente abitativo favorevole all'integrazione e può essere attivata fin dalle fasi preliminari del progetto. Le famiglie possono essere coinvolte sia nella fase di progettazione vera e propria, che in quelle di gestione e manutenzione degli alloggi, incentivando il rispetto per l'immobile occupato.

Anche il parametro della flessibilità tecno-tipologica può comportare importanti ricadute riguardo agli aspetti di integrazione. La possibilità di modificare in maniera agevole l'assetto e la dimensione degli alloggi permette l'adeguamento degli spazi alle caratteristiche delle diverse tipologie di utenza, oltre che alle evoluzioni dei nuclei familiari e degli stili di vita.⁵

In ultimo, un adeguato mix sociale prevede la convivenza di nuclei familiari di diversa estrazione e a diverso titolo di godimento all'interno di uno stesso stabile. Questa pratica evita il rischio della segregazione e del degrado sociale, nonché stimola la coesione e il senso di comunità. Non meno importante è il fattore economico: la garanzia di un'opportuna combinazione tra alloggi a canone sociale, agevolato e concordato, misti a soluzioni in vendita, sia a prezzo convenzionato sia di mercato, assicura un miglior equilibrio finanziario per il *developer*.

Questo aspetto risulta attentamente valutato nella pratica inglese, che prevede di affiancare agli alloggi sociali, una quota importante di soluzioni in vendita privata. Lo schema di ripartizione dei titoli di godimento rispecchia, infatti, il sistema di finanziamento: il 50% finanziato dal pubblico è riservato al *social housing*, mentre il restante 50%, finanziato dall'*equity* del *developer* e dal mutuo bancario, è destinato al libero mercato. In questo modo l'operatore ottiene buone garanzie di salvaguardia dell'investimento.

Anche in Austria il sistema si sta aprendo verso soluzioni miste tra mercato sociale e privato, come emerge nel caso di Mühlweg.

In Italia, invece, il concetto di mix sociale è ancora ristretto a una combinazione di titoli di godimento compresi all'interno della categorie dal sociale al convenzionato, senza

⁵ Intervista a Patrizia Di Girolamo, Responsabile Ufficio Contratti di Quartiere, Direzione Centrale Casa – Settore Politiche per la Casa, Milano 14 giugno 2012.

opportunità per il libero mercato. Ciò può essere interpretato sia come una causa, sia come un effetto della stigmatizzazione che ancora soffre il sistema dell'abitazione sociale. Da un lato, non viene favorita la coabitazione di famiglie di diversa estrazione sociale, comportando quindi conseguenti effetti di segregazione; dall'altro, il preconcezzo stesso legato all'idea dei "quartieri popolari" come "casa per i poveri" implica un pregiudizio già da parte degli operatori verso la realizzazione, insieme al *social housing*, di edilizia libera, ritenuta, in questo caso, offerta poco appetibile sul mercato e quindi troppo rischiosa.

Tabella 3: Flessibilità e prestazioni sociali.

Progetto	Gestione sociale	Partecipazione famiglie	Mix sociale	Flessibilità
Gallarate (2009)	○		○	
Pompeo Leoni (2012)			○	
Cenni (2013)	●	○	○	○
Cosycoh (2010)	○	●		
Autofreie (2000)	○	○	○	●
Thürnlhof (2007)			○	
Mühlweg (2006)		○	●	
Adelaide Wharf (2007)	●		●	○
BedZed (2002)	●	●	●	
Stadthaus (2009)			●	○

Legenda:

● Piena rispondenza al requisito ○ Sufficiente rispondenza al requisito

Per quanto riguarda la figura del gestore sociale, questo ruolo è attivo a BedZed, dove ricopre diversi compiti volti a coinvolgere le famiglie nella partecipazione alla vita della comunità. Vengono organizzate campagne di sensibilizzazione verso stili di vita più consapevoli, ad esempio attraverso la valorizzazione del commercio dei prodotti locali, la diffusione di informazioni riguardo al riuso e riciclo dei rifiuti domestici e la creazione di forum didattici in rete. Inoltre, il gestore si occupa di divulgare e raccogliere questionari per la valutazione *ex-post*⁶ della soddisfazione degli abitanti e mantiene un'attività costante di monitoraggio del funzionamento del complesso.

⁶ "Prende piede la second glaze architecture, un'architettura capace di guardare criticamente a ciò che ha prodotto e di valutarne riflessivamente gli effetti. [...] È ciò che oggi in maniera diffusa fanno le Post-occupancy evaluations, che valutano il progetto ex post, quando questo, cioè, è uscito dalla carta ed è vissuto dalla gente. [...] Queste esperienze di partecipazione [...] non sono, però, entrate in circolo nella cultura e nella pratica quotidiana del progettista italiano. Sono rimaste come opzioni fondamentalmente politiche e come tali sono state in genere discusse ed enfatizzate". Tratto da:

Nell'ambito degli aspetti tecno-tipologici, Autofreie costituisce l'unico esempio, tra quelli analizzati, a presentare le caratteristiche di una vera flessibilità tipologica degli alloggi, per una parte dei quali sono possibili accorpamenti e partizioni.

In questo caso, inoltre, gli abitanti sono stati coinvolti attivamente a partire dalla fase di progettazione degli spazi comuni e degli appartamenti privati. Anche qui è stato proposto un questionario di valutazione dell'intervento, al quale gli inquilini sono stati chiamati a rispondere.

Analogo questionario è stato sottoposto a Mühlweg, dopo il primo anno a partire dall'insediamento degli abitanti.

Questo progetto prevede un mix sociale sulla base di un accordo stipulato con la municipalità, nel quale si stabilisce che, in cambio del contributo pubblico per il finanziamento dell'intervento, una percentuale di alloggi sia riservata ad assegnazione pubblica, come accade in tutte le operazioni viennesi.

Nei progetti inglesi si è riscontrata una specifica attenzione al *social mix*: una particolare considerazione è dedicata a garantire soluzioni per la categoria dei *key-worker* nei progetti di BedZed e Adelaide Wharf; inoltre, è sempre presente una quota di alloggi riservata alla vendita sul libero mercato.

I casi italiani presentano spesso un equilibrato mix sociale, ad eccezione del progetto di Cosycoh, il quale si rivolge esplicitamente a una categoria piuttosto omogenea e circoscritta di domanda.

Scarsa attenzione sembra invece prestata all'aspetto della flessibilità. Solo il progetto di via Cenni, che, non a caso, è il più recente, rivolge un certo interesse a tale questione: la tecnologia costruttiva permette, infatti, l'eliminazione di strutture portanti interne, che vincolano gli spazi degli alloggi, e costituisce quindi una certa agevolazione nel caso di eventuali modifiche.

L'opportunità del ruolo del gestore sociale sta acquistando, in Italia, importanza crescente e rappresenterà presto una realtà all'avvio del progetto di via Cenni, dove è prevista anche la partecipazione dei residenti nella gestione condivisa degli spazi comuni e dei servizi collaborativi.

La residenza Cosycoh, pur non contemplando realmente la figura di un gestore sociale, può fare affidamento sull'assistenza di NewCoh nella gestione dei rapporti con la proprietà, oltre a prevedere tradizionalmente un amministratore di condominio. Questo caso presenta la particolarità di alloggiare inquilini scelti sulla base di una comunanza di intenti e stili di vita, molto aperti alla collaborazione e all'aiuto reciproco, aspetti che costituiscono la base della filosofia del cohousing. Le famiglie hanno partecipato insieme alla progettazione degli spazi comuni e alcuni inquilini hanno messo a disposizione le rispettive competenze specialistiche, fornendo consulenza per l'arredamento e per la connessione a internet.

A Gallarate è presente la figura del "custode sociale", che si occupa di tutelare e aiutare l'utenza in difficoltà, anche al fine di agevolare la coesione sociale. Questo soggetto

svolge, comunque, un compito diverso rispetto a quello del “gestore sociale”, che si avvicina di più all’attività dei tradizionali servizi sociali.⁷

Grazie al corretto bilanciamento di mix sociale, partecipazione, flessibilità e gestione sociale, elementi che devono essere adeguatamente integrati al fine di creare una comunità attiva e responsabile, è possibile raggiungere una sostenibilità sociale, a beneficio della sostenibilità complessiva dell’operazione.

5.4 Una lettura trasversale: osservazioni critiche

L’analisi comparata dei casi studio mostra come la situazione italiana sia frammentata, rispetto all’uniformità degli indirizzi che caratterizzano, invece, Austria e Regno Unito.

Va tenuto presente che il settore della residenza sociale di questi Paesi si è evoluto in parallelo rispetto ai cambiamenti socio-demografici della popolazione, maturando politiche più consapevoli che hanno portato a risultati di efficienza ed efficacia.

L’Italia ha reagito con maggiore lentezza alla fluttuazione della domanda e del mercato, restando in parte vincolata a schemi superati e non più incisivi rispetto alle esigenze contingenti. Per questo, a livello procedurale, tecno-tipologico, ambientale e sociale, solo negli ultimi anni si stanno muovendo passi verso l’innovazione e la sperimentazione.

Gli interventi italiani di *social housing* possono presentare ancora forme di finanziamento totalmente a carico del pubblico, quando tale settore, nelle esperienze estere, viene piuttosto chiamato a supporto di un processo principalmente affidato nelle mani di figure private. Alcune particolari esperienze rivelano, tuttavia, un intento di evoluzione del settore verso forme di partenariato, al fine di sviluppare un’azione congiunta, che permetta la gestione economica e procedurale dell’intero programma attraverso una giusta ripartizione dei ruoli tra le diverse competenze.

Si sottolinea comunque la disomogeneità degli schemi finanziari italiani, che, di volta in volta, vengono formulati in maniera diversa, in contrapposizione alla regolarità di quelli austriaci e inglesi. La mancanza di un programma di finanziamento unitario può anche essere causa di un allungamento dei tempi e di una maggiore complessità della procedura.

Per quanto riguarda gli aspetti ambientali, l’Italia fatica a proporre soluzioni di avanguardia, anche se, sulla scorta degli esempi internazionali più innovativi, si sta cercando di premiare la sperimentazione verso spunti progettuali originali.

Emerge, comunque, la totale divergenza di vedute e sensibilità del settore pubblico, in particolare a confronto dell’esperienza austriaca. Qui è la municipalità stessa a farsi promotrice dell’innovazione attraverso lo strumento dei concorsi-appalto a tema, presentando progetti in grado di stimolare la competizione con il privato, che è portato quindi a reagire positivamente a tali impulsi.

⁷ Intervista a Stefano Gianuzzi, Direttore area amministrativa Aler Milano, Milano 4 luglio 2012.

Il tema dell'ecologia è particolarmente sentito anche nel Regno Unito, dove, già da più di dieci anni, la ricerca si sta muovendo per ridurre l'impatto ambientale del settore delle costruzioni.

Il *social mix*, come presupposto del sistema dell'edilizia residenziale sociale, è uno dei requisiti che accomuna le diverse esperienze.

Tuttavia, l'Italia presenta, di nuovo, uno scarto tempistico rispetto ai casi studio europei, sia riguardo al particolare ruolo partecipativo delle famiglie, sia riguardo alla proposta di diversi titoli di godimento all'interno dello stesso complesso.

Se le prime pratiche per il coinvolgimento degli inquilini nelle varie fasi del progetto risalgono, in Europa, a dieci anni fa o più, nel nostro Paese stanno iniziando solo adesso a essere sperimentate.

L'introduzione di un opportuno mix di alloggi tra vendita e locazione risulta un importante supporto, sia per la sostenibilità sociale, sia per la sostenibilità economica dell'intervento: in Italia, però, anche nelle operazioni recenti, l'edilizia libera non rientra nei programmi. Le implicazioni che possono derivare da questa scelta sono di diversa natura: da una parte, viene meno incentivata la creazione di una comunità varia ed equilibrata; dall'altra, è possibile che gli inquilini, non sviluppando un senso di proprietà del bene, tendano a trascurarne la cura e la manutenzione, anticipando il degrado e la conseguente perdita di valore delle strutture; infine, per il *developer*, l'operazione può risultare meno remunerativa e, quindi, meno interessante come forma di investimento.

Il quadro complessivo, nonostante alcune difficoltà, rivela però una propensione nuova da parte dell'Italia verso lo sviluppo di un sistema integrato che, prendendo le mosse dall'esigenza della sostenibilità a tutto tondo, faccia di questa anche il suo obiettivo primario.

CAPITOLO VII

Sociale & Sostenibile

Occorrerebbe cioè progettare senza ghetizzare, per uomini più o meno fortunati, più o meno acculturati, più o meno giovani o evoluti. [...] La distanza tra la realtà in cui stiamo operando e questi propositi definibili utopistici va coraggiosamente affrontata, se siamo convinti che utopia e realtà debbono necessariamente sovrapporsi nel tentativo di una trasformazione.

Boeri, 1981

1. Strategie per la promozione di *housing* sociale

Lo studio approfondito dei fattori demografici, sociali ed economici che hanno determinato la nuova criticità del problema abitativo, unitamente all'osservazione comparata di alcune esperienze europee, supporta la proposta di misure concrete per avviare un processo in grado di rispondere in maniera sufficientemente rapida ed efficiente alla crescente domanda di alloggi in locazione a canoni accessibili.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di mettere a sistema una serie di mezzi atti a rendere il progetto di *housing* sostenibile a tutti i livelli. Raggiungere questo fine implica il coinvolgimento attivo di tutti gli *stakeholder* a collaborare trasversalmente nelle varie fasi del processo.

Analizzando le strategie e i metodi applicati in altri contesti europei, che vantano già da tempo la compartecipazione tra pubblico e privato per la realizzazione di alloggi accessibili, sono emersi spunti stimolanti in grado di costituire un valido esempio per affrontare la nuova sfida del *social housing*.

In questo quadro, l'elaborazione di un piano che preveda la sistematica applicazione di procedure di *partnership* pubblico-privato potrebbe, infatti, incoraggiare una ripresa del settore.

*Ciò che va recuperato è una capacità di governare un ecosistema di interdipendenze nel quale il soggetto titolare di una funzione di regia si accosti a ciascun nodo della rete attraverso strategie di coinvolgimento mirate, organi specifici, regole precise.*¹

Basandosi sul concetto della condivisione del rischio, i processi di partenariato prevedono la concessione di agevolazioni, da parte del pubblico, al fine di promuovere la produzione di patrimonio residenziale, da parte del privato. Tale patrimonio verrà poi "restituito" all'Amministrazione per essere messo a disposizione dei cittadini ad affitto a canone sostenibile con vincolo di lunga durata (minimo di venticinque-trent'anni) ed eventualmente con possibilità di riscatto al termine del periodo prestabilito.

¹ Codecasa G. (a cura di), *Governare il partenariato pubblico e privato nei progetti urbani*, Maggioli, Milano 2010, p. 39.

2. L'ottimizzazione del *business plan*

Dal momento che la pubblica amministrazione non è più in grado di occuparsi in via esclusiva della realizzazione di residenze sociali, si rende necessaria la compartecipazione con il privato, rappresentato anche dal terzo settore.

Con l'obiettivo di rendere l'operazione immobiliare di *social housing* appetibile e vantaggiosa per il *developer* che si incarichi della sua realizzazione, è necessario prevedere un'ottimizzazione del *business plan*, in modo da massimizzare la redditività attesa.²

L'offerta di *social housing* è caratterizzata dalle seguenti fasi di vita:

1. apporto delle aree (o di immobili);
2. investimento (*equity*³ e indebitamento);
3. costruzione degli immobili;
4. periodo di locazione (periodo di rendimento per gli investitori);
5. fase di cessione degli alloggi.

Ognuna di queste tappe può subire un certo intervento che consenta di migliorare il rapporto costi-benefici. Nonostante alcuni costi rappresentino degli oneri fissi e pressoché invariabili sul bilancio, molti altri possono essere aggiustati e concordati attraverso un accordo in partenariato tra privato e pubblico.

In Italia questa procedura non si è ancora sviluppata adeguatamente, caratterizzando soltanto interventi sporadici; mentre in altri contesti europei, come in Austria e Regno Unito, già da molti anni si è configurato un modello procedurale in grado di garantire un equilibrio bilanciato delle parti attraverso una ripartizione di obiettivi, competenze, responsabilità e rischi.

Se è vero che, nell'attuale contingenza economica, il comparto pubblico non può offrire un sostegno finanziario diretto per implementare simili programmi di investimento, tuttavia può contribuire tramite l'apporto di risorse reali come le aree edificabili, per mezzo di un'azione mirata sulla leva fiscale e normativa e, infine, attraverso la gestione e pianificazione degli interventi.

² Longa E. (a cura di), *Il social housing. Analisi e prospettive*, Gruppo 24 Ore, Milano 2009, p. 119.

³ L'*equity* è il capitale azionario di un'impresa; quando si parla di un investimento *equity* ci si riferisce ad un investimento in capitale di rischio. Per approfondimenti vedi: Picchi F., *Il nuovo economics & business: dizionario enciclopedico economico e commerciale*, Zanichelli, Bologna 1990, p. 380.

2.1 Area

Tra le voci di spesa, particolare rilievo assume il costo dell'area edificabile, andando a incidere in maniera considerevole sulle prospettive di rendimento.⁴

Al fine di ridurre i costi complessivi dell'operazione immobiliare sarà necessario, dunque, intervenire innanzitutto nella fase di apporto delle aree, attraverso il coinvolgimento diretto dell'amministrazione pubblica.

L'ente locale può agire sui costi delle aree edificabili, ad esempio destinando all'edilizia sociale aree a costo inferiore rispetto a quello di mercato. Infatti, dal momento che l'"alloggio sociale" è stato recentemente riconosciuto come "servizio economico di interesse generale", il settore dell'*housing* sociale risulta compatibile con gli strumenti urbanistici comunali, tra i quali l'utilizzo delle cosiddette "aree a standard".⁵

Molti di questi suoli, virtualmente dedicati a servizi pubblici come parcheggi, parchi verdi e scuole, sono in realtà inutilizzati, mentre potrebbero consentire la realizzazione di edilizia sociale, perfettamente integrata all'interno del tessuto urbano.

Si valuta che tali aree siano acquistabili a prezzi, in media, inferiori di 700 €/mq rispetto ai prezzi di vendita di mercato per aree semiperiferiche o periferiche edificabili, destinate a funzione di residenza, nei dintorni dei grandi centri urbani.⁶ Tramite tali agevolazioni, i prezzi di scambio arrivano ad attestarsi sui 200 €/mq di superficie vendibile, di cui 125 spesi per l'area vera e propria e 75 versati come oneri di urbanizzazione.⁷

In tal senso, una ricerca condotta nel 2008 dal Censis⁸ per Assoimmobiliare⁹ ha rilevato sull'intero territorio italiano 600-700 milioni di metri quadrati di aree a standard.¹⁰ La disponibilità di questi spazi, spesso in stato di abbandono o non utilizzo nelle maggiori città italiane, potrebbe essere sfruttata per la costruzione di alloggi sociali.¹¹

L'indagine ha quantificato in 1,7 milioni di metri quadri le aree per servizi ipoteticamente disponibili nella città di Milano:

⁴ Intervista a Marco Sangiorgio, Direttore generale di Cdp Investimenti Sgr, Milano 6 giugno 2012.

⁵ Il nuovo Piano di Governo del Territorio (Pgt) approvato a Milano con la L.R. 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il Governo del Territorio), aggiornata con la L.R. 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), identifica le aree a standard come "aree a servizi" e istituisce lo strumento della "perequazione" urbanistica.

⁶ Per la città di Milano il prezzo delle aree edificabili a destinazione residenziale si attesta in media sui 2.300 €/m², variando da un massimo di circa 4.000 €/m² nelle zone del centro, ad un minimo di circa 600 €/m² nelle zone più periferiche. Per approfondimenti vedi: <http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/ContentLibrary/Ho%20bisogno%20di/Ho%20bisogno%20di/Pagare%20tasse%20e%20tributi_ici_aree%20fabbricabili>.

⁷ Intervista a Sergio Urbani, Condirettore generale di Cdp Investimenti Sgr, Milano 12 giugno 2012.

⁸ Il Censis (Centro Studi Investimenti Sociali), è un istituto di ricerca, consulenze e assistenza tecnica in materia socio-economica. Pubblica ogni anno un "Rapporto sulla situazione sociale del Paese". Per approfondimenti vedi: <http://www.censis.it>.

⁹ Assoimmobiliare è l'Associazione dell'industria immobiliare italiana. Aderente a Confindustria, rappresenta i principali attori del mercato del *real estate*. Per approfondimenti vedi: <http://www.assoimmobiliare.org>.

¹⁰ Per approfondimenti vedi: <http://www.censis.it/10?resource_50=5601&relational_resource_51=5601&relational_resource_385=5601&relational_resource_52=5601&relational_resource_381=5601&relational_resource_382=5601&relational_resource_383=5601&relational_resource_384=5601>.

¹¹ Longa E. (a cura di), *Il social housing. Analisi e prospettive*, cit., p. 144.

*Milano ha messo in moto un programma che riguarda 47 aree a standard inutilizzate, tutte pubbliche, per una superficie residenziale complessiva realizzabile di 1,255 milioni di mq (quasi 17 mila alloggi, per oltre 37 mila abitanti).*¹²

È chiaro come queste cifre siano puramente indicative di una possibilità potenziale, che non può tradursi automaticamente in una effettiva proposta di realizzazione, ma va letta, piuttosto, come una provocazione volta a sollevare il tema delle aree inutilizzate.

Rispetto a tale questione, il Comune di Milano si è attivato per la promozione di operazioni di edilizia residenziale abitativa sociale¹³ con la cessione delle aree in diritto di superficie, generalmente per 90 anni, nonché con l'istituzione dello strumento della perequazione urbanistica. In questo modo si ottiene un duplice obiettivo: da un lato, i prezzi vengono calmierati, con notevole vantaggio per gli operatori, dall'altro, l'Amministrazione riesce a mantenere un certo diritto decisionale sugli interventi in attuazione.¹⁴

Un ulteriore strumento da applicare allo scopo di ridurre i costi delle aree potrebbe inserirsi nell'ambito dei fondi immobiliari. I comuni, in tal caso, possono essere chiamati a partecipare alla costituzione di un fondo mediante apporto diretto di aree. Successivamente gli enti locali possono avere la possibilità di rinunciare in tutto o in parte alla redditività dei proventi annuali, al fine di incentivare la redditività del fondo stesso e quindi neutralizzare il rischio dell'investimento.

Per quanto riguarda la tassazione a carico dei costruttori, i contributi afferenti al permesso di costruire sono limitati ai soli oneri di urbanizzazione.¹⁵ Questi risultano ridotti al 50% per opere di edilizia residenziale sociale; tuttavia, sarebbe auspicabile una ulteriore riduzione dal momento che tale importo costituisce ancora una voce di spesa ingente per gli operatori del settore.¹⁶ Se in alcuni casi le particolari convenzioni stipulate tra il privato e l'amministrazione hanno portato a effettivi esoneri sui contributi, come nell'esperienza di Pompeo Leoni, in Italia si tratta comunque di eventi sporadici. L'amministrazione pubblica potrebbe invece stabilire un iter procedurale standard, assumendosi a totale carico i costi di urbanizzazione e concedendo la completa esenzione dagli oneri relativi per operazioni di *housing* sociale, come avviene, ad esempio, a Vienna.

In alternativa all'apporto di aree, nell'ottica di risparmio del consumo di suolo, l'ente locale può contribuire anche identificando quegli immobili di proprietà pubblica ormai

¹² Assemblea Annuale Assoimmobiliare, "Casa: nuove risposte con il *social housing*", Roma 18 giugno 2008, <http://www.partitodemocratico.it/Allegati/Censis_casa.pdf>.

¹³ "In risposta alla domanda di edilizia in affitto sociale concordato, in affitto a riscatto e convenzionata agevolata è prevista, in tutti gli ambiti di trasformazione urbana, la realizzazione obbligatoria di una quantità pari a 0,35 mq/mq di *housing sociale*". Tratto da: Assessorato allo Sviluppo del Territorio, *PGT Piano dei Servizi. Relazione generale e catalogo della ricognizione dell'offerta dei servizi*, Comune di Milano, Milano dicembre 2009, p. 101.

¹⁴ Intervista a Luciana Pacucci, Architetto Area Progettazione FHS, Milano 12 giugno 2012.

¹⁵ D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 17.

¹⁶ Intervento di Claudio De Albertis, Presidente Istituto Nazionale di Architettura Lombardia, conferenza "Residenze sociali: programmi e fattibilità", In|Arch, sede di Assimpredil Ance, 10 maggio 2012.

obsoleti, allo scopo di renderli disponibili per il recupero e la riconversione in residenze sociali.¹⁷

Inoltre, la normativa prevede che i Comuni possano avviare procedure di dismissione di immobili di edilizia pubblica, provvedendo quindi all’*“incremento del patrimonio abitativo di edilizia sociale con le risorse derivanti dalla alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo”*¹⁸.

Al fine di sveltire il meccanismo di dismissione, è possibile utilizzare anche procedure di cartolarizzazione, che prevedono la vendita degli immobili per parti, sotto forma di titoli. Questa operazione permette all’Amministrazione di ottenere immediata liquidità da investire in nuove iniziative, ad esempio nella realizzazione di edilizia residenziale a destinazione sociale.

Va tenuto in considerazione, al contempo, che la dismissione del patrimonio pubblico è operazione da affrontare in maniera cauta e deve essere motivata dalla reale prospettiva di apporto di un servizio sociale nuovo e di migliore qualità, al fine di perseguire l’interesse pubblico.

Per quanto riguarda specificamente la vendita di stock di edilizia residenziale pubblica, è importante che questa sia opportunamente bilanciata da una politica di nuova costruzione, strategia in atto nel Regno Unito. In questo modo si mira a scongiurare l’erosione dello stock di miglior qualità, nonché a potenziare la disponibilità complessiva di alloggi sociali.

Il problema dell’individuazione delle aree da destinare a nuove costruzioni risulta comunque di notevole portata soprattutto nelle zone metropolitane, dove al contempo la pressione abitativa è molto elevata.

*Se da una parte nuove espressioni di fabbisogno edilizio si manifestano con crescente intensità, dall’altra si acquisisce al comune sentire una consapevolezza via via maggiore della necessità – e della possibilità concreta – di meglio impiegare le risorse disponibili e il patrimonio edilizio già costruito, spesso realizzato per speculazione, a volte inutilizzato o male utilizzato.*¹⁹

Riguardo al problema del consumo di suolo, è interessante l’esperienza inglese, che propone una strategia su due fronti: da un lato si prediligono opere di demolizione e ricostruzione a più alta densità, mentre dall’altro vengono attuate politiche per il recupero del patrimonio inutilizzato, anche privato.

È importante sottolineare che, anche in questi casi, è necessario proporre strumenti di incentivazione dedicati specificamente ai progetti di riconversione.

¹⁷ Strumento finanziario specifico per questo tipo di operazioni immobiliari è rappresentato dalle concessioni di valorizzazione. Per approfondimenti vedi: Bigotti E., *Il servizio abitativo sociale. Nuovi sistemi per valorizzare l’Edilizia Residenziale Pubblica e promuovere le politiche dell’Housing Sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano 2009.

¹⁸ D.L. 25 giugno 2008, n. 112, art. 11, comma 3, lett. b).

¹⁹ Arbizzani E., *Tecnologia dei sistemi edilizi. Progetto e costruzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2011, p. 11.

2.2 Costo di costruzione

Il costo di costruzione, pur essendo passibile di qualche riduzione, non può essere compresso sotto una certa soglia senza il rischio di pregiudicare la qualità del manufatto. Tuttavia, se la progettazione è in grado di prevedere una certa razionalizzazione delle tecnologie impiegate, è possibile pianificare un'ottimizzazione della spesa.

La progettazione accurata delle soluzioni tecnologiche contribuisce senza dubbio a contenere sia i tempi di realizzazione delle opere, sia i costi di gestione e di manutenzione degli immobili.

Da un lato, la riduzione dei tempi di cantiere permette l'immediata attivazione delle strutture, anticipando l'inizio della remunerazione per il *developer*. Poiché, solitamente, il prestito bancario viene concesso sulla base di un contratto predefinito, che fissa i termini inderogabili per la sua restituzione, ogni ritardo può mettere in crisi la sostenibilità del debito e, più in generale, la fattibilità dell'intervento. Il caso del progetto di Pompeo Leoni è una dimostrazione negativa di quanto la mancata puntualità sul cronoprogramma possa incidere sul bilancio dell'operazione.

L'utilizzo di sistemi prefabbricati e le tecniche di assemblaggio a secco possono agevolare le procedure di cantiere, implicando una esecuzione programmata e rapida, come dimostrato nelle recenti realizzazioni dalla struttura in pannelli di legno tipo X-lam.

Secondo lo stesso principio, l'applicazione di economie di scala consente di rispondere al meglio all'obiettivo di riduzione dei costi.

Dall'altro lato, l'impiego di tecnologie in grado di sfruttare le energie rinnovabili, come dispositivi solari e fotovoltaici, potrebbe comportare non solo una riduzione dell'impatto ambientale, ma anche un sensibile risparmio sui costi dei consumi per gli utenti, andando direttamente ad alleggerire le spese dei locatari.

Questa scelta va attentamente valutata in fase di studio di fattibilità: la realizzazione di impianti tecnologicamente avanzati comporta, infatti, un maggior dispendio iniziale di risorse. Tuttavia, un investimento di questo tipo, oltre a indurre notevoli risparmi per le spese di gestione a carico dell'utenza, può in alcuni casi arrivare a generare una redditività positiva tramite la vendita dell'energia prodotta in eccesso, da reinvestire a supporto degli altri costi di gestione.

Per quanto riguarda il reperimento di fondi per l'avvio degli interventi, la congiuntura economica attuale rende problematico per gli operatori l'accesso ai "mutui da costruzione". Tali mutui vengono concessi dagli istituti di credito alle imprese edilizie o ad altre società di scopo specificamente per il finanziamento, su medio-lungo termine, di costruzione, ristrutturazione o acquisto di immobili e costituiscono un contributo fondamentale per l'avvio delle procedure.²⁰ Con questi mutui, dalla durata variabile, è possibile coprire il 70-100% del costo di costruzione e l'erogazione dell'importo avviene in diverse fasi, periodicamente, sulla base dello stato di avanzamento dei lavori e del

²⁰ Longa E. (a cura di), *Il social housing. Analisi e prospettive*, cit., p. 138.

cronoprogramma. Il finanziamento è garantito da ipoteca sul bene che, all'inizio solo sul terreno, si estende poi all'edificio completato.

Questa forma di credito può prevedere l'opportunità, da parte della banca, di emettere obbligazioni ipotecarie. Sul modello dei bond venduti dalle *Wohnbaubanken* austriache, questi veicoli finanziari potrebbero godere di un trattamento fiscale privilegiato tale da incentivare il contributo dei piccoli investitori e mettere a sistema un circuito di liquidità.

L'Unione Europea, inoltre, incentiva ulteriormente queste operazioni, mettendo a disposizione contributi (Fondo Jessica) per la promozione dello sviluppo della sostenibilità urbana, sotto forma di azioni, prestiti e/o garanzie. Nonostante l'utilizzo di questi fondi non sia ancora pratica comune, tali strumenti potrebbero costituire un importante impulso per il settore.

Un buon modello di massimizzazione del rapporto costo-qualità è offerto dalla procedura austriaca attraverso la pratica dei concorsi-appalto. Questi bandi, pubblicati dalla municipalità, prevedono la partecipazione di associazioni di architetti e *developer* che collaborano alla realizzazione del progetto sin dalla fase preliminare. Il regolamento implica la presentazione, in allegato al progetto architettonico, di una stima dettagliata dei costi e di un cronoprogramma. Il lavoro di concerto degli operatori e le particolari condizioni concorsuali garantiscono la formulazione di una proposta integrata, che consente una riduzione dei costi e la promozione di alti livelli qualitativi.

2.3 Fiscalità

La fiscalità è un ulteriore fattore chiave per raggiungere la fattibilità delle iniziative. Allo stato di fatto, si avverte una contraddizione in termini nelle politiche nazionali: da un lato si promuove l'*housing* sociale assimilandolo a un servizio di interesse pubblico, dall'altro si prevede, però, un regime imponibile almeno in parte improprio.

Nell'attuale contesto di crisi sarebbe illogico pensare di poter concedere in maniera generalizzata esenzioni o riduzioni di tasse e imposte: difatti, le ultime iniziative politiche si stanno muovendo in senso opposto al fine di risanare quanto prima il bilancio dello Stato. Tuttavia, considerata l'elevata pressione abitativa – scatenata in parte dalla crisi stessa – sarebbe auspicabile pensare in primo luogo a una scala di priorità, che tenga conto del rapporto costi-benefici delle diverse manovre economico-finanziarie: promuovere iniziative di *social housing* non significa solamente fornire un'abitazione alle famiglie in difficoltà, ma contribuire anche alla ripresa dell'economia, in primo luogo attraverso il rilancio del settore delle costruzioni congiuntamente alla riattivazione del mercato del lavoro.²¹

²¹ Non va dimenticato che l'avvio di un processo consistente a livello nazionale di costruzione di *housing sociale* comporterebbe notevoli vantaggi in termini economici e fiscali per la pubblica amministrazione. Infatti, l'ampliamento delle dimensioni di un nucleo abitativo genera sempre nuove entrate per lo Stato, sia *una tantum* che ricorrenti, tra cui: imposte di registro, Iva, imposte su redditi, Irap, Imu, nonché una quota di *cash flow* derivante dall'infrastrutturazione di prima e seconda generazione.

Ad oggi, le “residenze di interesse generale destinate alla locazione” non costituiscono un’operazione sufficientemente remunerativa per gli investitori, da un lato per le loro caratteristiche intrinseche, dall’altro a causa di un impianto normativo severamente penalizzante.

Nel caso specifico, il carico fiscale applicato alle operazioni immobiliari volte a fornire alloggi accessibili non incoraggia la produzione. Per rispondere tempestivamente alla domanda di casa crescente sarebbe opportuno prevedere un pacchetto di agevolazioni fiscali sia a livello della domanda, sia a livello dell’offerta.

Nel primo caso, il sostegno dovrebbe indirizzarsi verso la previsione di agevolazioni per la prima casa in locazione, analogamente a quanto accade per la prima casa in proprietà. Se nel caso di primo acquisto dell’alloggio l’Iva imponibile è agevolata al 4%, per l’affitto non sono ancora previste misure specifiche, nonostante la prospettiva della locazione rappresenti ormai una buona quota della domanda.²²

Gli incentivi più efficaci a favore dell’offerta si sostanziano, comunque, nello sgravio fiscale, come dimostra la politica austriaca; infatti, è bene tenere presente che la fiscalità imposta all’operatore viene poi scaricata sul destinatario finale del servizio. Iva indetraibile, imposte di registro ipotecarie e catastali e nuova Imu risultano gli oneri fiscali a carico dei *developer*, per ammortizzare i quali si applica un proporzionale rialzo di canoni di locazione e prezzi di vendita.

Si rende dunque necessario il ripensamento di un regime tributario “speciale”, che permetta agli operatori di conseguire ricavi adeguati in cambio della fornitura di un servizio di interesse pubblico alla collettività: agevolazioni sull’acquisto delle aree, sulla costruzione e sulla gestione degli immobili sono gli strumenti nelle mani della pubblica amministrazione, che, in questo modo, potrebbe anche incentivare la ripresa della produzione edilizia.²³

Il Piano Casa del 2008 aveva previsto la possibilità di “*provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione e strumenti di incentivazione del mercato della locazione*”²⁴.

Se per quanto riguarda gli oneri di urbanizzazione, come già accennato, l’Amministrazione è intervenuta riducendone il carico, la nuova Imposta Municipale Unica (Imu) costituisce, ad oggi, la voce di costo più ingente. Sono obbligati a pagare l’Imu tutti i proprietari di immobili situati nel territorio italiano, ivi compresi gli operatori di *social housing*. Le proprietà in possesso di questi ultimi sono assimilate a “secondo case”, determinando quindi l’aliquota più alta, stabilita a discrezione del comune. Il caso di Aler Milano risulta esemplificativo del pesante impatto economico che l’Imu avrà sui bilanci, a partire dall’anno 2012: se nel 2011 l’ammontare dell’Ici versata dall’azienda è stato pari a 2,9 milioni di euro, nel 2012 si prevede una spesa Imu di 11,5 milioni di euro, nell’ottimistica prospettiva che i Comuni coinvolti applichino l’aliquota più bassa.²⁵

²² Intervista a Sergio Urbani, Condirettore generale Cdp Investimenti Sgr, Milano 12 giugno 2012.

²³ Intervento di Claudio De Albertis, cit.

²⁴ D.L. 25 giugno 2008, n. 112, art. 11, comma 5, lett. c).

²⁵ Intervista a Stefano Gianuzzi, Direttore area amministrativa Aler Milano, Milano 4 luglio 2012.

Questo regime appare decisamente contraddittorio rispetto alle finalità del servizio offerto. È auspicabile che, quanto prima, il sistema venga rivisto e riformato in modo da concedere nell'ambito del *social housing*, se non la totale esenzione, almeno cospicue agevolazioni sull'aliquota.

Anche nel caso dell'Imposta sul Valore Aggiunto (Iva), si potrebbe applicare un regime tributario più favorevole.

Tale imposta grava infatti sul consumatore finale, che, non essendo soggetto passivo Iva, ne supporta interamente l'onere economico; il *developer* e il proprietario privato che erogano il servizio, invece, godono del diritto alla detrazione, ovvero addebitano l'imposta pagata nell'esercizio d'impresa agli utenti.²⁶ Quindi, tramite l'abbattimento dell'aliquota a carico del soggetto passivo, il canone versato dal conduttore potrebbe subire un conseguente ribasso.

2.4 Periodo e valore della locazione

Il periodo di locazione si configura come la fase della redditività del progetto che determina il profitto finale degli investitori. Si può stimare che il livello medio dei canoni di locazione accessibili si aggiri attorno ai 600-700 euro mensili per un alloggio di taglio medio, sui 70 mq.²⁷ Tale prezzo, il quale corrisponde circa alla metà dei canoni di locazione di mercato nelle grandi città, dovrebbe comunque essere rapportato al reddito percepito dalla famiglia, tenendo presente che la spesa per la casa non dovrebbe superare il 30% del reddito mensile.²⁸

Uno dei rischi impliciti nelle iniziative di edilizia residenziale sociale è quello della morosità degli inquilini, che mina la redditività complessiva del progetto. A tale proposito, si ricorda che la legge ha sospeso alcune procedure di sfratto:

*Al fine di contenere il disagio abitativo e di favorire il passaggio da casa a casa per particolari categorie sociali, [...] sono sospese [...] le esecuzioni dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazioni, nei confronti di conduttori con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza. La sospensione si applica, alle stesse condizioni, anche ai conduttori che abbiano, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico.*²⁹

²⁶ Intervista a Sergio Urbani, cit.

²⁷ Longa E. (a cura di), *Il social housing. Analisi e prospettive*, cit., p. 125.

²⁸ Si ricorda che il *social housing* rappresenta un'offerta rivolta alla fascia intermedia, la cosiddetta "fascia grigia", che è troppo agiata per accedere all'edilizia residenziale pubblica, ma al contempo troppo povera per farsi carico di un affitto sul libero mercato. Si tratta di famiglie con reddito superiore a 20.000 €, che si ritengono quindi in grado di sostenere tali livelli di canone. I nuclei con reddito inferiore a 20.000 €, invece, rientrano nelle assegnazioni di edilizia residenziale pubblica a canone sociale, calcolato direttamente in proporzione alla dichiarazione Isee.

²⁹ L. 8 febbraio 2007, n. 9, art. 1, comma 1.

Questo rischio necessita di strumenti di tutela sia per l'affittuario che per il proprietario. La morosità dipende spesso dal fatto che alcuni inquilini, una volta ottenuta l'assegnazione, tendono ad arrogarsi il "diritto di proprietà", considerando l'alloggio come un bene inalienabile; in questo caso, si tratta di un problema di natura culturale e di disinformazione.³⁰ Al contrario, capita che alcune famiglie si trovino in reali condizioni di difficoltà (perdita del lavoro, situazioni di malattia) e di conseguenza non riescano a pagare la rata.³¹

In queste situazioni, è possibile richiedere il contributo del Fondo Sostegno Affitto, che negli ultimi anni ha subito però considerevoli tagli, non riuscendo più a soddisfare tutte le domande.

Una alternativa, o un supporto, a tale strumento potrebbe essere la costituzione di un fondo rotativo gestito dall'ente locale, eletto a figura di garante, che funzioni come fondo di sicurezza nel caso di morosità o sfritti.

Ulteriore soluzione può essere quella di un fondo di garanzia, che preveda la partecipazione degli inquilini stessi attraverso una quota versata alla stipula del contratto. Questa modalità viene messa in pratica nella procedura austriaca tramite un prelievo dalla quota di ingresso iniziale. In Italia, l'esperienza del cohousing in affitto sta sperimentando questo particolare strumento: nel progetto Cosycoh, ad esempio, la proposta di creazione del fondo è nata dalla volontà degli inquilini stessi.³²

2.5 Una nuova figura: il "gestore sociale"

Quello del "gestore sociale"³³ è un ruolo professionale di nuova formazione, che sta emergendo in Italia negli ultimi anni. Questo attore non va confuso con il tradizionale assistente sociale o con l'incarico del "custode sociale" proposto da Aler, ma rappresenta una figura in grado di seguire la fase di locazione dell'immobile, non solo per quanto riguarda l'attività di amministrazione, ma anche per la gestione degli aspetti sociali.

Per "gestione sociale" si intende, nel complesso, l'insieme di quelle attività connesse alla più tradizionale amministrazione degli immobili, unitamente *"alla gestione delle relazioni tra e con le persone che vi abitano"*³⁴.

Tutte le società che gestiscono la proprietà di *asset* immobiliari si occupano di attività come la riscossione degli affitti, la manutenzione ordinaria e straordinaria, la pulizia e la sorveglianza. Le società che gestiscono un patrimonio di *housing* sociale conducono anche tutta una serie di servizi meno tangibili, come la partecipazione degli inquilini alla vita della comunità e la creazione di attività integrate alla residenza.

³⁰ Intervista a Stefano Gianuzzi, cit.

³¹ Intervista a Wolfgang Förster, Direttore generale Dipartimento per la Casa a Vienna, Vienna 21 maggio 2012.

³² In questo caso, la modesta dimensione del complesso e il buon livello di confidenza tra gli inquilini garantisce un elevato grado di controllo reciproco che funge automaticamente da deterrente per eventuali pratiche scorrette. Tratto da: intervista a Nadia Simionato, Amministratore generale NewCoh, Milano 8 giugno 2012.

³³ Per approfondimenti vedi: Ferri G. (a cura di), *Il gestore sociale. Amministrare gli immobili e gestire la comunità nei progetti di housing sociale*, Altreconomia Edizioni, Milano 2011.

³⁴ Ferri G. (a cura di), *Il gestore sociale*, cit., p. 28.

Tabella 1: Confronto tra le attività di competenza della gestione ordinaria e della gestione sociale.

Attività	Gestione ordinaria	Gestione sociale
Amministrazione affitti	•	•
Manutenzione	•	•
Riparazioni	•	•
Sicurezza	•	•
Promozione sviluppo della comunità		•
Coordinamento servizi integrativi alla residenza		•
Sportello/punto ascolto		•
Percorso prevenzione morosità		•

Fonte: Ferri G. (a cura di), *Il gestore sociale. Amministrare gli immobili e gestire la comunità nei progetti di housing sociale*, Altreconomia Edizioni, Milano 2011, p. 29.

Gestione ordinaria e gestione sociale rappresentano due aspetti complementari per la guida di un’iniziativa di *social housing*, che dovrebbero essere integrati al fine di creare una rete di interazioni in grado di determinare il successo dell’operazione.

*L’efficacia di un sistema dipende dall’efficacia dell’altro e, insieme alla gestione finanziaria, queste due componenti diventano la chiave per costruire un’impresa di housing sociale sostenibile dal punto di vista economico e sociale, oltre a garantire una sua durata nel tempo.*³⁵

Le attività che caratterizzano il compito del gestore sociale riguardano soprattutto la promozione della comunità attraverso il coinvolgimento degli inquilini in programmi di partecipazione. Gli abitanti possono, ad esempio, essere chiamati a contribuire alla manutenzione e cura degli immobili, in particolare per gli spazi comuni, oppure possono essere incoraggiati alla creazione di servizi autogestiti mettendo a disposizione le proprie competenze e il proprio tempo.

Il gestore può inoltre organizzare iniziative ricreative e formative rivolte alla comunità e al vicinato, contribuendo ad avviare un processo di integrazione e socializzazione, oltre alla promozione di stili di vita orientati alla sostenibilità: tale processo ha portato a ottimi risultati nella residenza inglese di BedZed.

Il “gestore sociale” è inoltre qualificato per occuparsi dell’amministrazione di immobili che accolgono un particolare mix sociale. La gestione di famiglie con diversi titoli di godimento all’interno dello stesso stabile rappresenta un compito complesso, che richiede innanzitutto un accurato metodo di assegnazione in modo da garantire un certo equilibrio anagrafico (ad esempio sia coppie giovani, sia studenti, sia anziani) e da avviare un processo di integrazione sociale.

Tra i numerosi aspetti positivi propri del *social mix*, vi è la possibilità di rendere progressivo e dilazionato nel tempo il momento di dismissione del patrimonio.

³⁵ *Ivi*, p. 29.

Tale attore, infatti, può accompagnare il *turn-over* degli affittuari, offrendo incontri per l'orientamento alla ricerca della nuova casa, e seguire efficientemente le procedure di cessione dell'immobile al termine del periodo concordato.

Infine, rilevante è il contributo del gestore nella prevenzione della morosità.

Innanzitutto la creazione di una comunità coesa potrebbe di per sé rappresentare un importante deterrente; inoltre, per le situazioni di reale disagio, tale soggetto può occuparsi dell'assistenza e del sostegno agli inquilini. I principali programmi proposti comprendono l'organizzazione di attività e campagne a prevenzione del problema e la predisposizione di strumenti di garanzia e di incentivo al risparmio.

In Italia, grazie all'esperienza di Fondazione Housing Sociale, questo attore inizia ad acquisire particolare rilevanza all'interno del processo.

Infatti, la figura del "gestore sociale" può rappresentare un punto di riferimento per la comunità, nonché ricoprire una funzione importante a garanzia della sostenibilità del progetto, dalla fase di pianificazione a quella di dismissione dell'immobile.

2.6 Vendita o cessione

Alla scadenza del periodo di locazione, e quindi in fase di dismissione dell'immobile, si può prevedere, per i conduttori, l'opportunità di acquisire la proprietà dell'alloggio occupato fino a quel momento tramite una serie di incentivi. Importante in questa fase è, di nuovo, il ruolo del "gestore sociale", il quale potrebbe occuparsi dell'assistenza agli inquilini in queste delicate fasi di transizione, sia nel caso che questi decidano di trasferirsi altrove, sia che avviino le procedure di acquisto dell'appartamento.

In tal senso, il Piano nazionale di edilizia abitativa prevede determinate agevolazioni relativamente alla vendita degli alloggi.

Al termine del periodo di locazione a canone agevolato [...], gli alloggi potranno essere alienati secondo le seguenti modalità, 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 lacp 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.³⁶*

³⁶ D.P.C.M. 16 luglio 2009, art. 7.

Come avviene in altri Paesi europei, ad esempio nel Regno Unito con gli speciali contratti *Rent-to-Buy*, si può provvedere a un accantonamento progressivo nel tempo di quota parte del canone di locazione, al fine di procedere poi più facilmente all'acquisizione dell'alloggio previa apertura di un mutuo, che andrebbe a sostituirsi alle rate dell'affitto.³⁷ La quota accantonata è destinata a coprire circa il 20% del valore dell'alloggio; successivamente, si prevede che il conduttore guadagni nel tempo la possibilità di ricevere credito da parte delle banche istituzionali e di portare quindi a termine la compravendita (in media per il restante 80% del valore).³⁸

Poiché la fase di vendita degli alloggi costituisce il momento di bilancio finale dell'operazione, la prospettiva del *rent-to-buy* rappresenta una forma di garanzia per il proprietario, assicurando la collocazione delle abitazioni e prevenendo la perdita di valore dell'immobile. La possibilità dell'acquisto futuro, infatti, tende a indurre un comportamento maggiormente rispettoso da parte dell'inquilino nei confronti dell'alloggio e della struttura, andando quindi a mitigare un altro inconveniente tipico degli alloggi in affitto, ovvero quello del degrado precoce dovuto all'incuria dei conduttori.³⁹

³⁷ Procedura prevista dalle iniziative del Fondo Abitare Sociale 1, nell'ambito delle iniziative della Fondazione Housing Sociale.

³⁸ In Italia il *Rent-to-Buy* prende il nome di "patto di futura vendita" o simili, ma non fa parte di regolari contratti previsti dal Codice Civile.

³⁹ Si tiene presente che questo atteggiamento non è generale, ma ha un peso particolare nel nostro Paese, dove persiste una cultura della proprietà legata alla tutela del bene privato.

3. Forme di finanziamento combinate

Per la fattibilità degli interventi, si rende ormai necessario il ricorso a tecniche di finanziamento miste, che prevedano apporti di diversa natura con il contributo di tutti gli attori coinvolti nel processo. L'obiettivo è quello di un equilibrio di bilancio che non gravi eccessivamente su un particolare soggetto, ma che suddivida equamente i costi, secondo le rispettive capacità, e, di conseguenza, diversifichi il rischio per i vari contribuenti.

3.1 Mutuo bancario e prestito statale

Per quanto riguarda la contrazione del debito da parte dell'investitore, va considerato che attualmente la leva finanziaria si è ridotta fino quasi a risultare nulla: gli investitori non ottengono alcun rendimento dai canoni, ma riescono solo a ripagare l'indebitamento.

Da un lato, per il *developer* è difficile acquisire una affidabilità creditizia tale da essere considerato beneficiario sicuro del credito erogato dalle banche. Dall'altro, i prestiti concessi presentano tassi di interesse estremamente elevati, che risultano molto svantaggiosi in operazioni a basso rendimento come l'edilizia residenziale sociale.

Nel caso austriaco, ad esempio, le associazioni a profitto limitato godono di una notevole affidabilità, grazie al ruolo dell'organizzazione a ombrello Gbv che le coordina e all'esperienza e alla credibilità acquisite nel tempo; inoltre, tale sistema prevede anche l'opportunità di rivolgersi a particolari istituti di credito (*Wohnbaubanken*) che si dedicano al finanziamento esclusivo dell'*housing*, applicando tassi di interesse agevolati.

In questo ambito, lo Stato potrebbe proporsi come istituto di credito alternativo e complementare alle banche, erogando prestiti a tassi agevolati (anche tassi semplicemente indicizzati all'inflazione) per operazioni inerenti all'edilizia residenziale sociale. Questo già avviene in alcuni Paesi europei, tra i quali l'Austria, dove il settore pubblico co-finanzia i progetti di *housing* sociale tramite prestiti a lungo termine con tasso di interesse all'1%. Ciò non significa che il prestito statale sostituisca interamente il mutuo sul mercato dei capitali, piuttosto si tratta di uno strumento da affiancare a quest'ultimo, che può anche offrire una forma di garanzia.

3.2 Fondi immobiliari

In Italia, dal 2009 si sta sperimentando il ricorso ai fondi immobiliari, attraverso l'istituzione del Fondo Investimenti per l'Abitare; tuttavia, finora non sono numerose le esperienze avviate con l'utilizzo di questo strumento e molti progetti faticano a decollare a causa di una certa rigidità del sistema.

Considerando una procedura basata sulla costituzione di un fondo immobiliare, il successo dell'operazione è valutato in base al livello di *Irr*⁴⁰ atteso, a cui corrisponde il buon rendimento dell'*equity* del Fondo. Per garantire ciò, secondo le stime di Assoimmobiliare, è importante che le manovre precedentemente indicate trovino applicazione in un sostegno coordinato da parte di tutti gli *stakeholder* coinvolti nelle diverse fasi del processo.

Considerando che attualmente il rendimento medio dei fondi immobiliari italiani (normalmente non investiti in residenziale) si attesta attorno al 6% per immobili strumentali e all'8-12% per valorizzazione di immobili a destinazione direzionale o commerciale, su una durata di circa 10-15 anni, sarebbe opportuno garantire per gli investitori nel settore del *social housing* un rendimento che superi il tasso *risk free*⁴¹ e si attesti attorno a un minimo del 3% oltre l'inflazione. Questo è, infatti, il rendimento obiettivo del Fondo Investimenti per l'Abitare.

Nonostante il Sistema Integrato di Fondi rappresenti al momento il veicolo finanziario privilegiato per la promozione e lo sviluppo di *housing* sociale, in realtà la tassazione che grava sull'attività degli investitori è di notevole entità, al pari di quella applicata ai normali fondi immobiliari.

La ritenuta applicabile sui proventi delle partecipazioni ai fondi immobiliari ha subito un rialzo dal 12,5% al 20%.⁴² Al contrario, invece, si richiederebbe un regime fiscale *ad hoc* per gli strumenti atti a investire in iniziative per lo sviluppo di alloggi accessibili. Gli investitori coinvolti potrebbero godere di una esenzione dalle imposte, o, eventualmente, di un'aliquota ridotta, nonostante la particolare situazione economica attuale renda improbabili provvedimenti in tal senso.⁴³

Al fine di semplificare la procedura di assegnazione del contributo del Fia, Cdp ha recentemente valutato la possibilità di modificare il regolamento.

In primo luogo, l'intento è quello di aumentare la percentuale di capitale dal 40% al 60% dell'*equity*, in modo da facilitare e abbreviare per i fondi locali il reperimento delle risorse necessarie all'avvio dell'intervento. Questo comporta, comunque, una riduzione del numero di progetti attivabili: considerato il capitale di circa 2 miliardi di euro, se Cdp contribuisce per il 40%, si avranno 5 miliardi di euro complessivi di intervento, mentre il contributo al 60% di Cdp indurrebbe l'attivazione di operazioni per soli 3,3 miliardi di euro.⁴⁴

In secondo luogo, potrebbe risultare efficace la possibilità, da parte del fondo, di investire direttamente in operazioni immobiliari, senza passare attraverso la mediazione dei fondi locali, analogamente a quanto accade per il finanziamento dei progetti delle *housing association* sia in Austria che nel Regno Unito.

⁴⁰ Per *Irr* (Internal Rate of Return), si intende il Tir, ovvero il Tasso Interno di Rendimento, funzione di matematica finanziaria applicata per la stima dell'indice di redditività finanziaria di un investimento. In generale, un progetto andrebbe perseguito quando il Tir risulta essere maggiore del Marr (Minimum Attractive Rate of Return), che coincide col tasso di rendimento normalmente ottenuto dall'azienda.

⁴¹ Il tasso *risk free* "è il tasso di interesse associato all'investimento in un'attività priva di rischio, il cui rendimento è certo, come per esempio i Buoni Ordinari del Tesoro nel sistema finanziario italiano". Tratto da: <<http://www.borsaitaliana.it/bitApp/glossary.bit?target=GlossaryDetail&word=Tasso%20Risk-Free>>.

⁴² Longa E. (a cura di), *Il social housing. Analisi e prospettive*, Gruppo 24 Ore, Milano 2009, p. 125.

⁴³ Intervista a Marco Sangiorgio, Direttore generale Cdp Investimenti Sgr, Milano 6 giugno 2012.

⁴⁴ *Ibid.*

3.3 Società di Investimento Immobiliare Quotate

Accanto ai fondi immobiliari, strumenti analoghi che potrebbero qualificarsi come appropriati per interventi di *social housing* sono le Società di Investimento Immobiliare Quotate (Siiq).⁴⁵ Se, per quanto riguarda i Fondi, l'Italia ha già una certa esperienza, le Siiq non si sono ancora sviluppate nel nostro Paese, mentre sono tecniche di investimento già avviate all'estero, ad esempio nell'esperienza dei *Real Estate Investment Trust* (Reit) anglosassoni.⁴⁶

Le caratteristiche peculiari di tali veicoli si riassumono in: attività concentrata sulla locazione degli immobili; regime fiscale agevolato, se il patrimonio è "a reddito"; quotazione in borsa, che consente di attrarre capitali esteri.

Lo svantaggio nella configurazione attuale si riscontra nel fatto che la società può investire solo in immobili già realizzati e non prevede quindi la possibilità della costruzione di nuovi alloggi. Inoltre, non sono previsti vantaggi fiscali nel caso di plusvalenze da dismissioni (come avviene invece nel sistema francese e in quello tedesco), mentre per l'applicazione nel settore di *housing* sociale sarebbe opportuno mantenere sempre il regime fiscale agevolato, in vista del reinvestimento di tali ricavi in nuove operazioni.⁴⁷

In Italia le Siiq sono ancora agli esordi e, in conseguenza della disciplina a cui sono sottoposte, investono soprattutto in edifici a destinazione direzionale e commerciale; tuttavia, una riforma delle disposizioni legislative che le regolano potrebbe renderle strumenti applicabili anche al settore del *social housing*.

3.4 Il *leasing* immobiliare

Un ulteriore schema procedurale applicabile, in grado di garantire una remunerazione adeguata per le parti, senza gravare sul settore pubblico, potrebbe essere quello del *leasing* immobiliare.⁴⁸

Tale procedimento punta a consentire la copertura dell'investimento esclusivamente grazie alla remunerazione tramite i canoni di affitto riscossi in un periodo particolarmente lungo di 30 anni. Tramite il contributo dei comuni coinvolti, che potrebbero mettere a disposizione gratuitamente le aree per la costruzione di alloggi in locazione, e attraverso un adeguato contenimento dei costi di costruzione, si potrebbero ottenere canoni di affitto estremamente vantaggiosi.

La procedura prevede che una società cosiddetta "di scopo" incarichi un costruttore di realizzare alloggi sulle aree contestualmente cedute dal Comune. Gli immobili realizzati devono poi essere acquistati da una "società di *leasing*" che a sua volta concederà in

⁴⁵ Le Siiq sono regolamentate dalla L. 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, con successive modifiche apportate dalla Finanziaria 2008.

⁴⁶ Le uniche due società attive al momento sono Beni Stabili Siiq e Immobiliare Grande Distribuzione Siiq (Igd).

⁴⁷ Longa E. (a cura di), *Il social housing. Analisi e prospettive*, cit., pp. 130-131.

⁴⁸ *Ivi*, pp. 135-136.

leasing gli alloggi per 30 anni alla società di scopo precedentemente coinvolta.⁴⁹ Alla scadenza del periodo si prevede un prezzo di riscatto pari al valore iniziale dell'immobile. La società di scopo a questo punto è incaricata dell'assegnazione degli alloggi, in base a criteri concordati con la pubblica amministrazione, nonché della gestione generale dell'immobile e delle locazioni, mirando *in primis* a prevenire il problema della morosità.

Contestualmente, al fine di minimizzare i rischi, l'amministrazione pubblica, o l'ente locale, potrebbe costituire un fondo di garanzia, al fine di assicurare il flusso di cassa atteso, nonostante l'insorgenza di problemi di morosità o di sfritti.

Al termine del periodo di *leasing* si prevedono, infine, due scenari: l'opzione di riscatto da parte dei locatari o la vendita all'ente locale. Nel primo caso, i conduttori intenzionati a procedere al riscatto dell'alloggio potrebbero essere agevolati da prezzi corrispondenti semplicemente al 100% del valore iniziale dell'immobile, invece che dover acquistare a prezzo di mercato (che dopo i 30 anni intercorsi sarebbe come minimo raddoppiato rispetto al suo valore iniziale). Nella seconda ipotesi, la società di *leasing* offre all'ente locale la vendita dell'immobile alle medesime condizioni agevolate.

3.5 Ponderazione di redditività e rischio

L'investimento per operazioni di *social housing* va attentamente valutato, come qualsiasi altro investimento immobiliare, sia in termini di redditività, sia in relazione al rischio: il rendimento dell'investimento deve essere proporzionale al rischio che l'operatore si assume.

Se il rendimento costituisce in genere una voce facilmente calcolabile, più difficile è la stima del rischio, soprattutto per un *asset class*, come quello dell'*housing* sociale, che non ha ancora una storia ben definita.

Sono due le principali tipologie di rischio connesse a operazioni di edilizia residenziale sociale: da una parte i rischi sistemici, che riguardano in generale il settore immobiliare, dall'altra i rischi specifici, che vanno valutati caso per caso.

I primi comprendono fattori macroeconomici, come inflazione, Pil, tassi di interesse, rischi legislativi/fiscali – ad esempio imposte inattese come l'Imu. I secondi sono influenzati:

- dalla localizzazione in relazione alla tensione abitativa sul territorio;
- dalla tipologia degli *asset* – residenza sociale, convenzionata, libero mercato;
- dallo stile di investimento, che può prevedere sviluppo *greenfield*, riqualificazione o acquisto di realizzato;
- dalla destinazione, ovvero locazione, vendita immediata o affitto a riscatto ecc.;
- dalla gestione sul medio-lungo periodo, che riguarda l'opportunità di manutenzioni straordinarie e i problemi di morosità e alloggi sfritti.⁵⁰

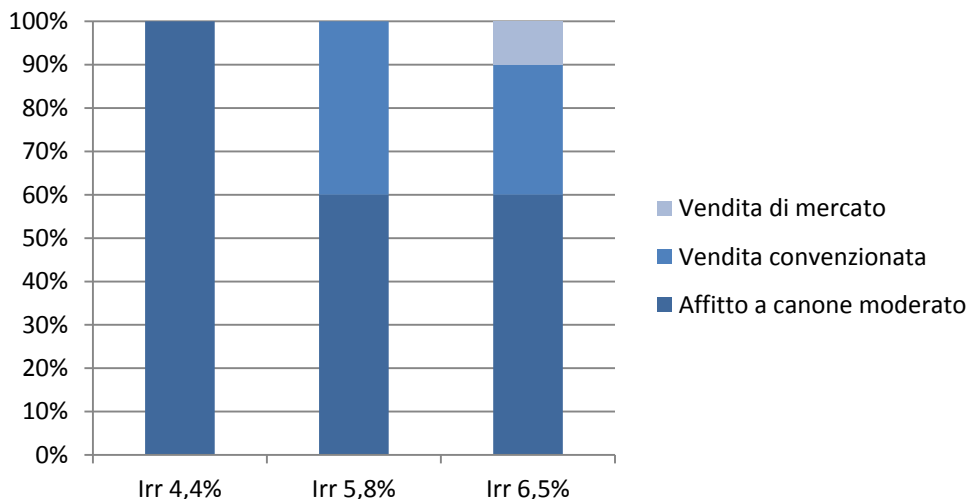
⁴⁹ Nel caso di *leasing* immobiliare pubblico, la società di scopo è rappresentata dalla pubblica amministrazione stessa.

⁵⁰ Intervento di Giacomo Gallitto, conferenza "Il *business plan* dell'edilizia privata sociale", Cdp Investimenti Sgr, Eire, Milano 5 giugno 2012.

Il fatto di diversificare l'operazione, offrendo titoli di godimento diversi, consente di renderla più remunerativa per il *developer*, anche se il rischio connesso tende ad aumentare. Va comunque considerato che il rischio per un'operazione di tipo misto non sarà mai ai livelli di quello insito in un intervento esclusivamente orientato al mercato privato.

Una ricerca condotta nel 2008 da Finlombardia presenta tre diversi casi di investimento in *housing* sociale, ipotizzando tre diverse composizioni di locazione, vendita calmierata e vendita di mercato, in differenti proporzioni, al fine di stimarne la sostenibilità economico-finanziaria.

Grafico 1: Redditività di tre tipologie di interventi di *housing* sociale.



Fonte: Urbani S., *Fondo Abitare Sociale 1. Primo fondo immobiliare etico dedicato all'housing sociale*, Fondazione Housing Sociale, Milano 30 aprile 2009, p. 33.

Dallo studio emerge quindi che il rendimento può variare sensibilmente rispetto alla combinazione di diversi titoli di godimento, confermando quindi l'efficacia del mix.

3.6 Collaborazione equilibrata tra pubblico e privato

Tra le tecniche finanziarie sin qui descritte, che prevedono una larga compartecipazione tra soggetti pubblici e investitori istituzionali/privati, si rilevano i principali strumenti che potrebbero rilanciare il settore del *social housing*.

Ricapitolando, si auspica che l'intervento complessivo coinvolga:

- un intervento ai fini della tutela della proprietà rispetto agli elementi di incertezza insiti nelle tipologie di alloggio sociale (morosità e sfitti), da realizzarsi in parte grazie all'attività dei gestori sociali e in parte grazie all'istituzione di un "Fondo di sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione", finanziato dallo Stato;

- diversi strumenti di incentivazione dell'intervento di investitori privati, sia attraverso trattamenti fiscali *ad hoc*, sia tramite la riduzione dei costi delle aree;
- l'allargamento del numero degli investitori coinvolti nel processo di realizzazione e gestione degli immobili, dato che il reperimento delle opportune risorse costituisce il motore del processo stesso.

Tutto ciò comporta un'azione congiunta da parte di Stato, enti locali e investitori privati, che, a seconda delle rispettive competenze, si configurano quindi come i principali attori in gioco per la realizzazione di *social housing*. Schematicamente, è possibile sintetizzare i compiti che ognuno di essi è deputato ad assumere all'interno della realizzazione di residenze da locare a canone sostenibile.

Tabella 2: Ripartizione delle competenze tra Stato, Enti locali e investitori privati nelle operazioni di *social housing*.

Stato	Enti locali	Investitori privati
Predisposizione degli strumenti finanziari opportuni	Pianificazione per l'utilizzo delle aree a standard	Realizzazione degli immobili
Promulgazione di un quadro normativo che agevoli le iniziative	Concessione di aree a costi calmierati	Gestione amministrativa e sociale del patrimonio fino alla loro dismissione al termine del periodo di locazione
Programmazione delle relative agevolazioni fiscali	Esenzione dalle imposte (principalmente oneri di urbanizzazione e Imu)	
Gestione di una strategia di promozione della locazione		

Conclusioni

Mercati, regole, operatori: un confronto costruttivo

La questione abitativa in Italia é tornata al centro dell'agenda politica e la sua urgenza rende necessario l'accreditare una strategia che deve diventare prassi.

La capacità economica delle famiglie negli ultimi anni ha subito una forte riduzione, insieme al potere d'acquisto di salari e stipendi e alla capacità di risparmio; è emersa la classe sociale dei cosiddetti "nuovi poveri" che, pur inseriti nel mondo del lavoro, non riescono a trarne sufficienti mezzi di sussistenza; la precarietà di molte forme di impiego impedisce di obbligarsi a medio-lungo termine. Anche l'inflazione ha continuato a incidere sia sui prezzi del mercato immobiliare, sia sui mutui. Il problema dell'accessibilità all'alloggio riguarda sia la proprietà che l'affitto e si concentra in particolar modo nelle aree metropolitane, dove la domanda abitativa risulta altamente insoddisfatta.

D'altra parte, le evoluzioni socio-demografiche e l'affermazione di nuovi stili di vita hanno comportato l'insorgenza di bisogni abitativi diversi e la nascita di una domanda più esigente in termini di qualità, di sicurezza, di benessere, di integrazione urbana e sociale.¹ Temporaneità, mobilità, dinamismo, pluralità e partecipazione, che caratterizzano la nuova utenza, devono diventare linee guida per la progettazione della città contemporanea.

Il progetto di *social housing* si compone di numerosi soggetti partecipanti e di molteplici fasi e richiede, quindi, l'apporto di diverse e multiformi competenze. Si rende necessaria l'attivazione di un processo integrato, ovvero di un piano di coordinamento delle diverse dimensioni coinvolte nel disegno d'insieme: economico-finanziaria, giuridica, tributaria, architettonica e ambientale, gestionale e sociale.

Pubblico e privato sono chiamati a prendere atto della situazione e a sviluppare un programma comune, al fine di avviare un'azione congiunta. Entrambi gli attori, a causa della tensione generale dei mercati e dell'economia, risultano indeboliti e faticano a offrire alla domanda risposte efficaci. Da un lato, le amministrazioni hanno esaurito i fondi a disposizione dell'edilizia residenziale pubblica e le ridotte possibilità di intervento non risultano significative in proporzione al fabbisogno. Dall'altro, i privati affrontano spesso operazioni rischiose, che si offrono a un mercato instabile e

¹ Intervista a Patrizia Di Girolamo, Responsabile Ufficio Contratti di Quartiere, Direzione Centrale Casa – Settore Politiche per la Casa, Milano 14 giugno 2012.

difficilmente incontrano le esigenze dell'utenza. Il comparto privato della residenza risulta, infatti, dissociato principalmente in due settori: la fascia di lusso rappresenta un business attivo, ma comunque di nicchia, mentre, all'opposto, il mercato della prima casa resta immobile, di fronte a una domanda in continua crescita ed evoluzione.

Uno slancio per la ripresa, come risulta dagli esempi esteri, potrebbe configurarsi nell'attivazione di processi integrati di partenariato, dove le competenze coinvolte assumano ruoli specifici ma interdipendenti.

In questo piano di sviluppo si richiede che il pubblico riacquisti il ruolo di *provider* del processo, diventando quindi una figura di riferimento credibile e competente.

È auspicabile che l'amministrazione maturi una nuova sensibilità verso il tema della casa, prendendo atto del cambiamento che ha investito i modi e i tempi dell'abitare.

Guardare all'esperienza europea può fornire gli strumenti per un confronto critico con la situazione del nostro Paese.

Negli anni Ottanta, in Europa, lo Stato ha iniziato gradualmente a ritirarsi dal settore trasferendo al privato la maggior parte delle responsabilità. Tuttavia, molte autorità pubbliche sono state in grado di mantenere un certo ruolo di controllo e supervisione, riformando progressivamente le regole, guidando i meccanismi di mercato e gestendo le attività degli operatori.

In Italia, al contrario, l'intervento dello Stato sembra essersi limitato all'erogazione di contributi ed è venuta a mancare una figura stabile di regia del sistema. Ciò ha determinato una certa staticità sia normativa che operativa: il mercato ha continuato a proporre soluzioni di tipo tradizionale, irrigidendosi in schemi divenuti nel tempo obsoleti.

[...] nel campo dell'edilizia l'iniziativa privata tende in fondo a non rischiare e a riproporre perciò dei modelli più che collaudati e così è sicura che incontrino l'accoglienza degli acquirenti. L'edilizia pubblica invece può fare delle esperienze e può anche sperimentare delle soluzioni che in seguito possono influenzare ed essere riprese anche dall'edilizia privata.²

È questo l'esempio che si può trarre dall'esperienza di altri Paesi, dove sono state attivate politiche di incentivazione alla ricerca e alla sperimentazione, che hanno stimolato la crescita di un mercato vivace e innovativo.

Pertanto una risposta alle difficoltà di una vasta utenza in affanno deve necessariamente nascere da un insieme di scelte politiche coraggiose e univoche, coordinate tra lo Stato e gli enti territoriali minori: una revisione costante della normativa di riferimento, la promozione di concorsi tematici specificamente orientati a sollecitare proposte all'avanguardia, la stimolazione della comunità verso una partecipazione consapevole sono solo alcuni degli strumenti approntati dalle autorità pubbliche europee per alimentare un sistema sempre funzionante ed efficiente, al quale l'Italia deve imparare a ispirarsi.

² Gasparini A., Stagni F. (a cura di), *Per ben abitare. Domande della gente, risposte dei progettisti, delle istituzioni di edilizia pubblica, degli scienziati sociali*, Grafica Goriziana, Gorizia 2001, p. 42.

All'interno di questo disegno, il privato deve inserirsi offrendo un contributo flessibile e collaborativo. Operare nel settore del *social housing* è una scelta guidata da principi etici, che implica una parziale rinuncia alla redditività propria degli interventi sul mercato libero; tuttavia, i vantaggi di un simile investimento possono tradursi in un abbattimento del rischio e in un profitto sicuro, seppur più contenuto.

Pubblico e privato, collaborando per delineare una strategia unita, possono conseguire risultati positivi per i rispettivi interessi, implementando la sostenibilità.

In questo senso, gli ambiti economico, ambientale, sociale e istituzionale si intrecciano in una relazione inscindibile pur mantenendo indirizzi e specificità propri. La gerarchia di tali componenti discende dalla necessità prima di un equilibrio economico, che consenta poi l'attivazione degli altri obiettivi complementari: tutti questi elementi vanno ad articolarsi all'interno di un programma complessivo di sviluppo, al contempo sociale e sostenibile.

Fonti

BIBLIOGRAFIA

- Agenzia del Territorio, *Rapporto immobiliare 2011. Il settore residenziale*, 2011
<http://www.ascomac.it/adm/UserFiles/file/ASCOMAC/RI_2011_10052011.pdf>
- AMENDOLA G., *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 1997
- AMENDOLA G. (a cura di), *Il progettista riflessivo: scienze sociali e progettazione architettonica*, Laterza, Roma-Bari 2009
- AMMAN W., LAWSON J., MUNDT A., *Structured Financing Allows for Affordable Rental Housing in Austria*, "Housing finance International", June 2009, pp. 14-18
<<http://www.iibw.at/englisch/portfolio/portfolio.htm>>
- AMMAN W., MUNDT A., *The Austrian system of social housing finance*, Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, Vienna 2005
<<http://www.iibw.at/deutsch/portfolio/wohnen/downloads/TheAustriansystemofsocialhousingfinance051020.pdf>>
- Ance – Associazione Nazionale Costruttori Edili, *Abitazioni: produzione in calo e stazionarietà nelle compravendite*, 5 aprile 2011
<http://media.teknoring.it/file/news/MktImmobiliareAnno2010_5aprile2011.pdf>
- Ance – Associazione Nazionale Costruttori Edili, *Investimenti, permessi di costruire, compravendite e prezzi*, "Ance Mercato Immobiliare", aprile 2012
<<http://www.aitecweb.com/Portals/0/pubnoaut/27252-pdf1%5B1%5D.pdf>>
- Arbizzani E., *Tecnologia dei sistemi edilizi. Progetto e costruzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2011
- Assemblea Annuale Assoimmobiliare, "Casa: nuove risposte con il social housing", Roma 18 giugno 2008
<http://www.partitodemocratico.it/Allegati/Censis_casa.pdf>
- Assessorato allo Sviluppo del Territorio, *PGT Piano dei Servizi. Relazione generale e catalogo della ricognizione dell'offerta dei servizi*, Comune di Milano, Milano dicembre 2009
<<http://www.comune.milano.it>>
- Assessorato Casa, Direzione Centrale Casa, Servizio Politiche per la Casa, *Uno sguardo sulla domanda abitativa a Milano: categorie prioritarie e bisogni emergenti*, Milano aprile 2007
<<http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM>>
- BALDINI M., FEDERICI M., *Il Social Housing in Europa*, "Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche Paper", 49, novembre 2008
<http://capp.unimo.it/pubbl/cappapers/Capp_p49.pdf>
- BÄRNTHALER C., PHILLIPP E., *Nuovi strumenti della politica residenziale viennese*, "Casabella", 665, marzo 1999, p. 24
- BIGOTTI E., *Il servizio abitativo sociale. Nuovi sistemi per valorizzare l'Edilizia Residenziale Pubblica e promuovere le politiche dell'Housing Sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano 2009
- BOATTI A., *Fabbisogno di abitazioni a Milano e nella Provincia. Quale futuro per la città?*, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Milano 9 febbraio 2011
<http://www.audis.it/binary_files/allegati_notizieitalia/Fabbisogno_di_abitazione_a_Milano_e_nella_provincia_84821.pdf>
- BOERI C., *Le dimensioni umane dell'abitazione*, Franco Angeli, Milano 1981
- BOLOCAN GOLDSTEIN M., BONFANTINI B., *Milano incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento*, Franco Angeli, Milano 2007

- BONOMI P. (a cura di), *Milano dati. Serie ricerche 17*, Servizio Statistica, Milano 2007
<http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/contentlibrary/Ho%20bisogno%20di/Ho%20bisogno%20di/Banche%20dati%20e%20statistiche_Pubblicazioni_Milano%20dati%20serie%20ricerche&catgId=com.ibm.workplace.wcm.api.WCM_Category/IT_CAT_Bisogni_18_08/82c9580047ce0b6caac8fb1c76f51828/PUBLISHED&catg=IT_CAT_Bisogni_18_08&type=content>
- BOSIO E., SIRTORI W. (a cura di), *Abitare: il progetto della residenza sociale fra tradizione e innovazione*, Maggioli, Rimini 2010
- BRANCACCIO S., *Il Fondo Investimenti per l'Abitare nel Sistema Integrato di Fondi, "Il Sistema Integrato di Fondi immobiliari per l'edilizia privata sociale"*, Pisa 16 marzo 2011
<http://www.inu.it/sito/uploads/congresso-2011/Convegno_Ed_Soc_04_Brancaccio_FIA.pdf>
- BRICOCOLI M., *I luoghi e le politiche: l'housing sociale sotto osservazione*, "Urbanistica", 140, novembre 2009, pp. 17-20
- BRUGNOLI A. (a cura di), *Housing sociale e politiche regionali per la casa*, Irer, Milano marzo 2010
<<http://www.irer.it/Rapportifinali/codici-2009/2009c001-rapporto-finale>>
- Centro Studi PIM, *Dal mondo nuovo alla città infinita. Cento anni di trasformazioni e progetti nell'area milanese*, "Argomenti&Contributi", 8, maggio 2007
- Centro Studi PIM, *Il mal d'abitare. Opportunità e difficoltà di fronte alla nuova questione abitativa nell'area milanese*, "Argomenti&Contributi", 12, novembre 2008
- CIARAMELLA A., *Property management per le imprese. Localizzazione, trasformazione e gestione del patrimonio immobiliare aziendale: esigenze, criticità, soluzioni*, Franco Angeli, Milano 2010
- CODECASA G. (a cura di), *Governare il partenariato pubblico e privato nei progetti urbani*, Maggioli, Milano 2010
- CODLING S., *Best Practice Benchmarking*, Gower, Brookfield, 1992
- COLECCHI O., *Sull'analisi e sulla sintesi teorica di Vittorio Cousin. Suo esame*, "Il progresso delle scienze, delle lettere e delle arti", 34, luglio-agosto 1937, pp. 189-216
- Commissione Europea, *Second Biennial Report on Social Services of General Interest*, European Union, Bruxelles 2011
<<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6828&langId=en>>
- Comune di Milano, Settore Statistica e Sistema Informativo Territoriale, *2009-2010 Milano Statistica*, Milano 2011
<<http://www.comune.milano.it>>
- CORTESE A., *La conta degli stranieri: una bella sfida per il censimento demografico del 2011*, "Contributi Istat", 5, 2008
- Cresme, *Gli scenari della domanda residenziale nella provincia di Milano 2006-2015*, Alinea, Firenze 2006
- CRIALESI R., ROMANO M., SABBADINI L., *Conferenza Nazionale della Famiglia. Famiglia in cifre*, Pubblicazioni Istat, Milano 8-10 novembre 2010
<<http://www.conferenzafamiglia.it/documenti-e-relazioni/documenti-e-relazioni/dossier-famiglia-in-cifre.aspx>>
- CZISCHKE D., *Financing social Housing after the economic crisis*, "Cecodhas seminar", Bruxelles 10 settembre 2009
<http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file_/Financing%20Social%20Housing%20after%20the%20Economic%20Crisis.pdf>
- DAL MONTE A., *Nuova vita agli spazi vuoti in città. Alloggi abordabili al posto degli uffici sfitti*, rubrica *Case e Condominio*, "Corriere della Sera Milano", 30 maggio 2012, p. 11

- Economic Commission for Europe, *Guidelines on Social Housing. Principles and examples*, United Nations, Ginevra 2006
 <<http://www.ica.coop/al-housing/articles/13/1/039Guidelines-on-Social-Housing---Principles-and-Examples039/Page1.html>>
- FANZINI D., *Il progetto nei programmi complessi di intervento: l'esperienza del Contratto di Quartiere San Giuseppe Baia del Re di Piacenza*, Clup, Milano 2004
- FENDER I., MITCHELL J., *Finanza strutturata: complessità, rischio e impiego dei rating*, Rapporto trimestrale Banca dei Regolamenti Internazionali, Basilea giugno 2005
 <http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0506ita_f.pdf>
- FERRANTE G., MARASCO P. (a cura di), *Project finance. Elementi introduttivi*, Unità Tecnica Finanza di Progetto, Roma 2010
 <http://www.utfp.it/docs/documenti/PROJECT%20FINANCE_elementi%20introduttivi%20edizione_2010_GFPM.pdf>
- FERRI G. (a cura di), *Il gestore sociale. Amministrare gli immobili e gestire la comunità nei progetti di housing sociale*, Altreconomia Edizioni, Milano 2011
- Fondazione Anci Ricerche, *I comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Cittalia, Roma febbraio 2010
 <<http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Questione%20abitativa.pdf>>
- FÖRSTER W., *80 years of social housing in Vienna*
 <<http://www.wien.gv.at/english/housing/promotion/pdf/socialhous.pdf>>
- FÖRSTER W. (a cura di), *Housing in Vienna. Innovative, Social and Ecological*, Architekturzentrum Wien, Vienna 2008
- GASPARINI A., STAGNI F. (a cura di), *Per ben abitare. Domande della gente, risposte dei progettisti, delle istituzioni di edilizia pubblica, degli scienziati sociali*, Grafica Goriziana, Gorizia 2001
- GINELLI E., SCOCCIMARRO A., *La qualità del progetto di architettura residenziale sociale: riflessioni per un'innovazione normativa*, in FANZINI D., *Il progetto nei programmi complessi di intervento: l'esperienza del Contratto di Quartiere San Giuseppe Baia del Re di Piacenza*, Clup, Milano 2004
- GOFFMAN E., *La vita quotidiana come rappresentazione*, Il Mulino, Bologna, 1969
- GRANATA E., LANZANI A., *La fabbrica delle periferie, "Animazione sociale"*, 8/9, 2006
 <<http://www.mi.camcom.it/metamorfose-dell-abitare>>
- GRECCHI M., TURCHINI G., *Nuovi modelli per l'abitare. L'evoluzione dell'edilizia residenziale di fronte alle nuove esigenze*, Il Sole 24 Ore, Milano 2006
- GUERRIERI V., *La crisi del settore casa in Italia, "Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome: Edilizia residenziale pubblica e politiche sociali"*, Federcasa, Torino 19 novembre 2004
 <http://www.federcasa.it/news/conferenza_casa/docs/Guerrieri.pdf>
- GUIDICINI P., *Nuovo manuale per le ricerche sociali sul territorio*, Franco Angeli, Milano 1998
- HEIDEGGER M., *"Costruire, abitare, pensare"*, in *Saggi e discorsi*, Mursia, Milano 1976
- HM Government, *Laying the Foundations: A Housing Strategy for England*, Londra, novembre 2011
 <<http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/2033676.pdf>>
- HORSFIELD G., *Family Spending. A report on the 2010 Living Costs and Food Survey*, Office for National Statistics, Newport 2011

<<http://www.ons.gov.uk/ons/search/index.html?newquery=Family%20Expenditure%20Survey%20-%20UK>>

Il Sole 24 Ore, *L'Edilizia Privata Sociale: il Vademecum di Cdpi Sgr*, "Edilizia e Territorio", 19, 17-22 maggio 2010

Irer, *La famiglia, un bene su cui investire*, "Lombardia 2010", 2010
<<http://www.ired.it/lombardia2010/dossier/famiglia-e-salute/schedadossierfamiglia1>>

Irer, *Società, governo e sviluppo del sistema lombardo*, Guerrini e Associati, Milano 2009

Istat, *14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*, Istat, Roma 2005

Istat, *15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*, Istat, Roma 2011

Istat, *Indicatori dei permessi di costruire*, "Statistiche flash", 14 febbraio 2012

<<http://www.istat.it/it/archivio/53195>>

LAINO E., PITTINI A., *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing system*, Cecodhas Housing Europe's Observatory, Bruxelles 2011

<http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file_/HER%202012%20EN%20web2_1.pdf>

LONGA E. (a cura di), *Il social housing. Analisi e prospettive*, Gruppo 24 Ore, Milano 2009

LUDL H., *Limited Profit Housing Associations in Austria*, GBV, Vienna 2007

<http://www.sozialbau.at/fileadmin/pdf/Gemeinn%FCtzigeBauvereinigungen_e.pdf>

MARTINOTTI G., *Metropoli: la nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna 1993

MOSKALYK A., *Public-Private Partnerships in Housing and Urban Development*, Un-Habitat, Nairobi 2011

<<http://www.scribd.com/doc/57433325/Public-Private-Partnership-in-Housing-and-Urban-Development>>

Multiplicity.Lab (a cura di), *Milano. Cronache dell'abitare*, Bruno Mondadori, Milano 2007

NEVITT P. K., *Project financing*, Laterza, Bari 1987

Nomisma, *La condizione abitativa in Italia. 2° Rapporto Nomisma 2010*, Agra, Roma 2010

<http://www.nomisma.it/fileadmin/User/LA_CONDIZIONE_ABITATIVA-2010.pdf>

Nomisma, *Milano. Nota congiunturale sul mercato immobiliare a Maggio 2011*, "Osservatorio sul Mercato Immobiliare", 2, luglio 2011

NOVE A., *Milano non è Milano*, Laterza, Bari 2010

NUVOLATI G., *Mobilità quotidiana e complessità urbana*, Firenze University Press, Firenze 2007

NUVOLATI G., PISELLI F. (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti. La città diffusa: stili di vita e popolazioni metropolitane*, Franco Angeli, Milano 2009

PAGLIUCA G., *Comprare a Milano? Non basta una vita*, rubrica *Casa e condominio*, "Corriere della Sera Milano", 13 giugno 2012, p. 11

PICCHI F., *Il nuovo economics & business: dizionario enciclopedico economico e commerciale*, Zanichelli, Bologna 1990

PITTINI A., *The place of inhabitants. Residents' participation in creating sustainable housing & neighbourhoods*, "Exchange", maggio 2011

<<http://www.housingeurope.eu/issue/1890>>

Regione Lombardia, *Patto per la Casa. La via lombarda per lo sviluppo di nuove politiche per l'abitare*, Milano 2 febbraio 2012

<<http://www.comune.lodi.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/e%252Ffc%252F2%252FD.7acffbc91b5c7383f0e8/P/BLOB%3AID%3D4115>>

- ROSSI I., *Housing sociale a Londra*, "Industria delle costruzioni", 415, settembre-ottobre 2010
- ROSSI R. (a cura di), *Milano in breve: 2009. Focus on Milan*, Settore Statistica e Sistema Informativo Territoriale, Milano 2010
<<http://www.comune.milano.it>>
- ROSSI R. (a cura di), *Milano dati. Serie demografia 32*, Servizio Statistica, Milano 2011
<<http://www.comune.milano.it>>
- ROUMET C., *Eu policies & housing in 2010: new perspectives*, "Exchange", maggio 2010
<<http://www.housingeurope.eu/issue/2075>>
- SASSEN S., *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino 2008
- SCAVUZZO L., *Social Housing a Vienna. Il progetto della residenza come campo di sperimentazione per le politiche pubbliche*, Maggioli, Milano 2011
- Scenari immobiliari, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, 2006
<http://www.scenari-immobiliari.it/ITPublic/download_free_list.aspx?IdArt=563>
- SUCHMAN D. R., *Public/Private Housing Partnerships*, Urban Land Institute, Washington 1990
- TERRANOVA F., *Edilizia & potere politico. Narrazione storica e scenari per il futuro*, Alinea, Perugia 2011
- TOSI A., *Case, quartieri, abitanti, politiche*, Libreria Clup, Milano 2004
- TOSI A., *Ideologie della casa: contenuti e significati del discorso sull'abitare*, Franco Angeli, Milano 1980
- Unità Tecnica Finanza di Progetto, European Ppp Expertise Centre, *Una guida ai PPP. Manuale di buone prassi*, EIB, Lussemburgo 2011
- URBANI S., *Fondo Abitare Sociale 1. Primo fondo immobiliare etico dedicato all'housing sociale*, Fondazione Housing Sociale, Milano 30 aprile 2009
<<http://www.finlombarda.it/acm-on-line/Home/Comunicazione/Eventi/Documento11003975.html>>
- Un-Habitat, *The right to adequate housing*, United Nations, Ginevra 1994
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf>
- WHITEHEAD C., SCANLON K., *Social Housing in Europe*, London School of Economics and Political Science, Londra 2007
<<http://vbn.aau.dk/files/13671493/SocialHousingInEurope.pdf>>
- WHITEHEAD C., SCANLON K., *Social Housing in Europe II*, London School of Economics and Political Science, Londra 2008
<http://www2.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/Social%20Housing%20II/Social_Housing_in_Europe_II_A_review_of_policies_and_outcomes.pdf>

SITOGRAFIA

<<http://demo.istat.it>>, Istat Demografia in Cifre

<http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/index_it.cfm>, Commissione Europea, Strumenti di sostegno speciali

<<http://www.ance.it>>, Associazione Nazionale Costruttori Edili

<<http://www.cdpsigr.it>>, Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr

<<http://www.censis.it>>, Centro Studi Investimenti Sociali

<<http://www.cicsene.it>>, Cooperazione e sviluppo locale

<<http://www.comune.milano.it>>, Comune di Milano

<<http://www.fondazionecariplo.it>>, Fondazione Cariplo

<<http://www.housingeurope.eu>>, Cecodhas Housing Europe

<<http://www.irer.it>>, Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia

<<http://www.istat.it>>, Istituto Nazionale di Statistica

<<http://www.nomisma.it/index.php?id=321>>, Osservatorio sull'Abitare Sociale – Nomisma

<<http://www.osservatorioabitare.org>>, Osservatorio Abitare

<<http://www.osservatorionazionalefamiglie.it>>, Osservatorio Nazionale sulla Famiglia

<<http://www.pim.mi.it>>, Centro Studio per la Programmazione Intercomunale dell'area Metropolitana

<<http://www.unhabitat.org>>, United Nations Human Settlements Program – Agenzia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per la promozione di un'urbanizzazione socialmente e ambientalmente sostenibile

AUSTRIA:

<<http://www.europaforum.or.at/>>

<<http://www.gbv.at/Page/View/4103>>

<http://www.iut.nu/members/find_out_more.htm>

<<http://www.sozialbau.at/home/wir-ueber-uns/english-summary/>>

<<http://www.vwbf.at/index.php?NAV=publik>>

<<http://www.wien.gv.at/english/housing/promotion/#magwienscroll>>

<<http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/alltagundfrauen/wohnbau.html>>

<<http://www.wohnbauforschung.at/en/home.htm>>

<<http://www.wohnbauforschung.at/en/wohnbauforschung.htm>>

<<http://www.wohnfonds.wien.at/>>

<<https://www.wohnservice-wien.at/>>

REGNO UNITO:

<<http://www.homesandcommunities.co.uk/>>

<<http://www.thfcorp.com/>>

<<http://www.london.gov.uk/priorities/housing>>

APPARATO NORMATIVO

CONTESTO INTERNAZIONALE:

Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, 10 dicembre 1948

Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, 16 dicembre 1966

Carta Sociale Europea, 3 maggio 1996

Dichiarazione CE 18 dicembre 2000, n. 364/1, "Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea"

Dichiarazione CE 24 dicembre 2002, n. 325/33, "Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità Europea"

Comunicazione CE 21 maggio 2003, n. 270, "Libro verde sui servizi di interesse generale"

Comunicazione CE 26 aprile 2006, n. 177, "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali di interesse generale nell'Unione Europea"

Regolamento CE 5 luglio 2006, n. 1080, "Fondo europeo di sviluppo regionale"

Regolamento CE 5 luglio 2006, n. 1081, "Fondo sociale europeo"

Regolamento CE 11 luglio 2006, n. 1083, "disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo di Coesione"

Dichiarazione CE 17 dicembre 2007, n. 306/158, "Protocollo sui servizi di interesse generale"

Direttiva CE 21 ottobre 2009, n. 125, "Istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia"

Comunicazione CE 19 novembre 2009, n. 615, "Mobilitare gli investimenti pubblici e private per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato"

Direttiva UE 19 maggio 2010, n. 31, "Prestazione energetica nell'edilizia"

ITALIA:

L. 8 luglio 1903, n. 251 (legge Luzzati)

Regio Decreto 27 febbraio 1908, n. 89, "Testo Unico di legge sulle case popolari ed economiche"

Regio Decreto 28 aprile 1938, n. 1165, "Testo Unico sull'Edilizia Economica e Popolare"

L. 17 agosto 1942, n. 1150, "Legge urbanistica"

Costituzione della Repubblica italiana, 7 dicembre 1947

L. 28 febbraio 1949, n. 43, "Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori" (legge Fanfani)

L. 2 luglio 1949, n. 408, "Disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie" (legge Tupini)

L. 18 aprile 1962, n. 167, "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare"

L. 14 febbraio 1963, n. 60, "Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori"

- L. 29 settembre 1964, n. 847, "Autorizzazione ai Comuni e loro consorzi a contrarre mutui per l'acquisizione delle aree ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167"
- L. 6 agosto 1967, n. 765, "Legge Ponte urbanistica"
- L. 22 ottobre 1971, n. 865, "Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica"
- L. 27 luglio 1978, n. 392, "Disciplina delle locazioni di immobili urbani" (Equo canone)
- L. 5 agosto 1978, n. 457, "Norme per l'edilizia residenziale"
- L. 17 febbraio 1992, n. 179, "Norme per l'edilizia residenziale pubblica"
- L. 15 marzo 1997, n. 59, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" (legge Bassanini)
- D.M. 22 ottobre 1997, "Approvazione del bando di gara relativo al finanziamento di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata da realizzare nell'ambito di programmi di recupero urbano denominati 'Contatti di quartiere'"
- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali"
- L. 9 dicembre 1998, n. 431, "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo"
- L.R. 12 aprile 1999, n. 9, "Disciplina dei programmi integrati di intervento"
- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"
- L. 21 dicembre 2001, n. 443, "Delega al Governo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e altri interventi per il rilancio delle attività produttive"
- D.M. 14 luglio 2004, "Condizioni per la stipula dei contratti di locazione agevolati"
- L.R. 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il Governo del Territorio", aggiornata con la L.R. 18 aprile 2012, n. 7, "Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione"
- L. 8 febbraio 2007, n. 9, "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali"
- D.M. 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"
- D.L. 25 giugno 2008, n. 112, "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"
- L. 6 agosto 2008, n. 133, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"
- D.P.C.M. 16 luglio 2009, "Piano nazionale di edilizia abitativa"
- L.R. 4 dicembre 2009, n. 27, "Testo Unico dell'Edilizia Residenziale Pubblica"

CONVEGNI E CONFERENZE

- “Abitare, Partecipare, Comunità”, Legacoop Abitanti Lombardia, Centro Congressi Fast, Milano 3 novembre 2011
- “Il mercato delle costruzioni 2012. XIX Rapporto Congiunturale Cresme: lo scenario del medio periodo 2011-2015”, Cresme, Centro Congressi Fondazione Cariplo, Milano 8 novembre 2011
- “Politiche abitative, Territorio, Comunità”, Comune di Milano e Cassa Depositi e Prestiti S.p.a., Politecnico di Milano, Milano 18 gennaio 2012
- “Nuovi progetti di edilizia residenziale pubblica in prospettiva. Temi e questioni per il disegno e il governo di progetti e politiche della casa a Milano”, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano, Milano 22 marzo 2012
- “Residenze sociali: programmi e fattibilità”, In|Arch, Sede di Assimpredil Ance, Milano 10 maggio 2012
- “Il *business plan* dell’edilizia privata sociale”, Cdp Investimenti Sgr, Eire, Milano 5 giugno 2012
- “Le politiche del *social housing*: quale sviluppo?”, Regione Lombardia – Assessorato alla Casa, Fondazione *Housing Sociale*, Comitato Scientifico Eire, Eire, Milano 6 giugno 2012
- “*Housing sociale prima del progetto*: i finanziamenti, gli aspetti gestionali, l’organizzazione”, Bema Editrice, Eire, Milano 7 giugno 2012
- “Welfare o business? Il futuro di edilizia residenziale pubblica in bilico tra sostegno sociale e attività economica. Rilancio o declino?”, Federcasa Piemonte, Ex Cascina Rasario, Novara 13 giugno 2012

INTERVISTE

[Le interviste a cui si fa riferimento sono state condotte in forma diretta]

- WOLFGANG FÖRSTER, Direttore generale Dipartimento per la Casa a Vienna, Vienna 21 maggio 2012
- MARCO SANGIORGIO, Direttore generale Cdp Investimenti Sgr, Milano 6 giugno 2012
- CORRADO DE LUCA, Servizio demaniale – Settore tecnico Casa e Demanio, Milano 7 giugno 2012
- NADIA SIMIONATO, Amministratore generale NewCoh, Milano 8 giugno 2012
- LUCIANA PACUCCI, Area progettazione FHS, Milano 12 giugno 2012
- SERGIO URBANI, Condirettore generale Cdp Investimenti Sgr, Milano 12 giugno 2012
- PATRIZIA DI GIROLAMO, Responsabile Ufficio Contratti di Quartiere, Direzione Centrale Casa – Settore Politiche per la Casa, Milano 14 giugno 2012
- JACOPO VIGNALI, Amministratore delegato Compagnia dell’Abitare, Milano 21 giugno 2012
- STEFANO GIANUZZI, Direttore area amministrativa Aler Milano, Milano 4 luglio 2012