



POLITECNICO DI MILANO  
POLO TERRITORIALE DI MANTOVA  
Scuola di Architettura e Società  
Laurea Magistrale in Architettura

**IL VALORE DEGLI SPAZI COMUNI NELL'EDILIZIA  
SOCIALE**  
**Confronto tra Edilizia Residenziale Pubblica e  
Housing Sociale**

**Relatore di tesi:** Prof. Roberto Bolici

**Correlatori:** Arch. Cristiana Giordano

Valentino Arch. Ramazzotti

**Tesi di Laurea di:** Matteo Fontana matr. 781909

Anno Accademico 2013/2014



---

# INDICE

<b><u>INDICE DELLE FIGURE</u></b> .....	pag. 5
<b><u>INDICE DELLE TABELLE</u></b> .....	pag. 6
<b><u>INDICE DEI GRAFICI</u></b> .....	pag. 7

<b><u>ABSTRACT</u></b> .....	pag. 8
------------------------------	--------

## **PARTE I – PANORAMICA E RIFLESSIONI SULL’EDILIZIA SOCIALE**

### **1. IL SOCIAL HOUSING IN EUROPA**

1.1 LA STORIA DEL SOCIAL HOUSING EUROPEO.....	pag. 12
1.2 IL CONTESTO EUROPEO ODIERNO.....	pag. 15
1.3 I SOGGETTI COINVOLTI, LE FONTI DI FINANZIAMENTO E I BENEFICIARI.....	pag. 18
1.4 IL RUOLO E GLI OBIETTIVI DEL SOCIAL HOUSING.....	pag. 21

### **2. LA CONDIZIONE ABITATIVA IN ITALIA**

2.1 IL TEMA URGENTE DELLA CASA.....	pag. 24
2.2 IL MERCATO DELLA CASA: EVOLUZIONE, BILANCIO E LIMITI.....	pag. 25
2.3 IL PROFILO DELLA DOMANDA ABITATIVA.....	pag. 31

### **3. IL SOCIAL HOUSING IN ITALIA**

3.1 LA LEGISLAZIONE ITALIANA: ASPETTATIVE, SVILUPPI E CONSEGUENZE.....	pag. 42
3.1.1 <i>I primi anni dell’edilizia “popolare” fino alla fine degli anni ’70</i> .....	pag. 42
3.1.2 <i>Il fallimento delle politiche di edilizia residenziale pubblica</i> .....	pag. 47
3.1.3 <i>Il collasso e le nuove soluzioni del periodo contemporaneo</i> .....	pag. 50
3.2 EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE E SOCIAL HOUSING IN ITALIA: DEFINIZIONI E DIFFERENZE.....	pag. 53
3.3 I FONDI IMMOBILIARI PER IL SOCIAL HOUSING.....	pag. 60

### **4. PANORAMICA DELL’EDILIZIA SOCIALE IN REGIONE LOMBARDIA**

4.1 LE POLITICHE ABITATIVE IN REGIONE LOMBARDIA.....	pag. 68
4.2 LE POLITICHE ABITATIVE SUCCESSIVE AL PIANO NAZIONALE DI EDILIZIA ABITATIVA.....	pag. 73
4.3 I PRINCIPALI STRUMENTI ATTUATIVI DELLE POLITICHE PER LA CASA.....	pag. 80
4.4 IL FABBISOGNO DI EDILIZIA SOCIALE IN LOMBARDIA: RISULTATI E PREVISIONI.....	pag. 93

---

## PARTE II – IL PROGETTO DEGLI SPAZI COMUNI

### 1. IL RUOLO DEGLI SPAZI COMUNI

1.1 INTRODUZIONE ALLA TEMATICA.....	pag. 102
1.2 L'EVOLUZIONE STORICA DEL PROGETTO DEGLI SPAZI COMUNI.....	pag 103
1.3 RIFERIMENTI NORMATIVI A PROPOSITO DEGLI SPAZI COMUNI NELL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA.....	pag 119
1.4 LE LINEE GUIDA DI REGIONE LOMBARDIA PER LA PROGETTAZIONE DEGLI SPAZI COMUNI NELL'EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE.....	pag 126
1.5 SINTESI CRITICA.....	pag 129

### 2. LETTURA CRITICA DEI CASI STUDIO A PROPOSITO DEGLI SPAZI COMUNI NELL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA E NEL SOCIAL HOUSING

2.1 METODOLOGIA DI ANALISI E CRITERI DI SCELTA DEI CASI STUDIO.....	pag. 134
2.2 I PROGETTI DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA NEL MANTOVANO.....	pag. 141
PROGETTO 1 - <i>Edifici in via Bolivia a Mantova</i> .....	pag. 142
PROGETTO 2 - <i>Edifici in viale Podgora a Mantova</i> .....	pag. 145
PROGETTO 3 - <i>Edifici in via Lombardia a Lunetta (MN)</i> .....	pag. 148
PROGETTO 4 - <i>Edificio a Breda Cisoni di Sabbioneta (MN)</i> .....	pag. 151
PROGETTO 5 - <i>Edifici a Borgochiesanuova (MN)</i> .....	pag. 154
PROGETTO 6 - <i>Edifici CDQ II di Lunetta (MN)</i> .....	pag. 157
2.2.1 Analisi critica .....	pag. 161
2.3 I PROGETTI DI HOUSING SOCIALE.....	pag. 165
PROGETTO 7 - <i>Casa di Mamma Isa a Mantova</i> .....	pag. 166
PROGETTO 8 - <i>Casa San Vincenzo De' Paoli a Guidizzolo (MN)</i> .....	pag. 170
PROGETTO 9 - <i>Cenni di Cambiamento a Milano</i> .....	pag. 173
PROGETTO 10 - <i>Pompeo Leoni a Milano</i> .....	pag. 178
PROGETTO 11 - <i>Maisondumonde36 a Milano</i> .....	pag. 182
PROGETTO 12 - <i>Progetto Zoia a Milano</i> .....	pag. 186
PROGETTO 13 - <i>Casacrema+ a Crema</i> .....	pag. 190
PROGETTO 14 - <i>Abitiamo Insieme Ascoli a Ascoli Piceno</i> .....	pag. 194
PROGETTO 15 - <i>Luoghi Comuni, Porta Palazzo a Torino</i> .....	pag. 198
PROGETTO 16 - <i>Vivo al Venti a Torino</i> .....	pag. 203
PROGETTO 17 - <i>Savonnerie Heymans a Bruxelles</i> .....	pag. 207
PROGETTO 18 - <i>Adelaide Wharf a Londra</i> .....	pag. 211
PROGETTO 19 - <i>Angel Waterside a Londra</i> .....	pag. 215
PROGETTO 20 - <i>Interkulturelles Wohnen a Vienna</i> .....	pag. 219
PROGETTO 21 - <i>Frauen Werk Stadt a Vienna</i> .....	pag. 223
PROGETTO 22 - <i>Can Travi a Barcellona</i> .....	pag. 228
2.3.1 Analisi critica.....	pag. 232

### 3. CONCLUSIONI..... pag. 243

---

## INDICE DELLE FIGURE

Figura 1: Percentuale di alloggi in affitto sociale in rapporto al totale delle abitazioni (Europa).....	pag. 16
Figura 2: Quartiere Mac Mahon, Milano 1908-09.....	pag. 42
Figura 3: Quartiere Harar, Milano 1951-55.....	pag. 44
Figura 4: Piazza San Marco, Venezia.....	pag. 102
Figura 5: Villaggio secondo teorie di Robert Owen.....	pag. 104
Figura 6: Il Falansterio di Fourier.....	pag. 104
Figura 7: Il Familisterio di Godin.....	pag. 105
Figura 8: Il Karl-Marx-Hof, Vienna.....	pag. 107
Figura 9: Plastico del Narkomfin.....	pag. 108
Figura 10: L'Unité d'Habitation, Marsiglia.....	pag. 110
Figura 11: I Robin Hood Gardens, Londra.....	pag. 114
Figura 12: Il Villaggio Matteotti di De Carlo, Terni.....	pag. 115
Figura 13: Masterplan dei Tinggarden a Herfolge, Danimarca.....	pag. 117

---

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1: Fonti di finanziamento social housing europeo.....	pag. 18
Tabella 2: Piano Nazionale di Edilizia Abitativa – Governo 2007.....	pag. 51
Tabella 3: Piano Nazionale di Edilizia Abitativa – Governo 2008.....	pag. 51
Tabella 4: FSA - stanziamenti (in milioni di euro) e domande ammesse.....	pag. 82
Tabella 5: Fabbisogno abitativo lombardo al 2008.....	pag. 93
Tabella 6: Stima della domanda abitativa secondo PRERP 2007-2009 Regione Lombardia.....	pag. 95
Tabella 7: Fabbisogno ERP-FSA stimato dalla Regione Lombardia al 2007.....	pag. 95
Tabella 8: fabbisogno abitativo lombardo al 2018.....	pag. 96
Tabella 9: Dati dimensionali relativi alle attrezzature della Circolare LLPP n° 425/1967.....	pag. 123
Tabella 10: Linea guida progettazione Regione Lombardia riguardo a “Fruibilità dell’organismo edilizio e spazi multifunzionali comuni” .....	pag. 127/128
Tabella 11: Gerarchia spazi ERP - via Bolivia, Mantova.....	pag. 144
Tabella 12: Gerarchia spazi ERP - viale Podgora, Mantova.....	pag. 147
Tabella 13: Gerarchia spazi ERP - via Lombardia, Mantova.....	pag. 150
Tabella 14: Gerarchia spazi ERP - Breda Cisoni, Sabbioneta (MN).....	pag. 153
Tabella 15: Gerarchia spazi ERP - Borgochiesanuova, Mantova.....	pag. 156
Tabella 16: Gerarchia spazi ERP - CDQ II Lunetta, Mantova.....	pag. 160
Tabella 17: Gerarchia spazi ERP - spazi semiprivati casi studio ALER MN.....	pag. 161
Tabella 18: Gerarchia spazi ERP - spazi pubblici casi studio ALER MN.....	pag. 161
Tabella 19: Gerarchia spazi social housing - Casa di Mamma Isa, Mantova.....	pag. 169
Tabella 20: Gerarchia spazi social housing - Casa San Vincenzo De’ Paoli, Guidizzolo (MN).....	pag. 172
Tabella 21: Gerarchia spazi social housing - Cenni di Cambiamento, Milano.....	pag. 177
Tabella 22: Gerarchia spazi social housing - Pompeo Leoni, Milano.....	pag. 181
Tabella 23: Gerarchia spazi social housing - Maisondumonde36, Milano.....	pag. 185
Tabella 24: Gerarchia spazi social housing - Progetto Zoia, Milano.....	pag. 189
Tabella 25: Gerarchia spazi social housing - Casacrema+, Crema.....	pag. 193
Tabella 26: Gerarchia spazi social housing - Abitiamo Insieme, Ascoli.....	pag. 197
Tabella 27: Gerarchia spazi social housing - Luoghi Comuni, Torino.....	pag. 202
Tabella 28: Gerarchia spazi social housing - Vivo al Venti, Torino.....	pag. 206
Tabella 29: Gerarchia spazi social housing - Savonnerie Heymans, Bruxelles.....	pag. 211
Tabella 30: Gerarchia spazi social housing - Adelaide Wharf, Londra.....	pag. 214
Tabella 31: Gerarchia spazi social housing - Angel Waterside, Londra.....	pag. 218
Tabella 32: Gerarchia spazi social housing - Interkulturelles Wohnen, Vienna...pag.	222
Tabella 33: Gerarchia spazi social housing - Frauen Werk Stadt, Vienna.....	pag. 227
Tabella 34: Gerarchia spazi social housing - Can Travi, Barcellona.....	pag. 231
Tabella 35: Gerarchia spazi social housing - spazi semiprivati.....	pag. 232
Tabella 36: Gerarchia spazi social housing - spazi semipubblici.....	pag. 233
Tabella 37: Gerarchia spazi social housing - spazi pubblici.....	pag. 234

---

## INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1: Andamento NTN 1985-2012.....	pag. 25
Grafico 2: Incidenza % delle cause di sfratto sul totale dei provvedimenti emesse, Italia.....	pag. 29
Grafico 3: Povertà relativa delle famiglie rispetto alla "linea standard" di povertà, Italia.....	pag. 33
Grafico 4: Tasso di disoccupazione, Italia, anni 2004-2012.....	pag. 39
Grafico 5: Tasso di occupazione 15-64 anni, Italia, anni 2004-2012.....	pag. 40
Grafico 6: Organi controllo e gestione Fondi Immobiliari.....	pag. 60
Grafico 7: Istogramma di rappresentazione fabbisogno abitativo lombardo al 2018.....	pag. 97
Grafico 8: Superfici costruite ERP - via Bolivia, Mantova.....	pag. 144
Grafico 9: Superfici costruite ERP - viale Podgora, Mantova.....	pag. 147
Grafico 10: Superfici costruite ERP - via Lombardia, Mantova.....	pag. 150
Grafico 11: Superfici costruite ERP - Breda Cisoni, Sabbioneta (MN).....	pag. 153
Grafico 12: Superfici costruite ERP - Borgochiesanuova, Mantova.....	pag. 156
Grafico 13: Superfici costruite ERP - CDQ Il Lunetta, Mantova.....	pag. 160
Grafico 14: Gerarchia spazi ERP, ripartizione importanza.....	pag. 163
Grafico 15: Superfici costruite social housing - Casa di Mamma Isa, Mantova....	pag. 169
Grafico 16: Superfici costruite social housing - Casa San Vincenzo De' Paoli, Guidizzolo (MN).....	pag. 172
Grafico 17: Superfici costruite social housing - Cenni di Cambiamento, Milano..	pag. 177
Grafico 18: Superfici costruite social housing - Pompeo Leoni, Milano.....	pag. 181
Grafico 19: Superfici costruite social housing - Maisondumonde36, Milano.....	pag. 185
Grafico 20: Superfici costruite social housing - Progetto Zoia, Milano.....	pag. 187
Grafico 21: Superfici costruite social housing - Casacrema+, Crema.....	pag. 193
Grafico 22: Superfici costruite social housing - Abitiamo Insieme, Ascoli.....	pag. 197
Grafico 23: Superfici costruite social housing - Luoghi Comuni, Torino.....	pag. 202
Grafico 24: Superfici costruite social housing - Vivo al Venti, Torino.....	pag. 206
Grafico 25: Superfici costruite social housing - Savonnerie Heymans, Bruxelles..	pag. 210
Grafico 26: Superfici costruite social housing - Adelaide Wharf, Londra.....	pag. 214
Grafico 27: Superfici costruite social housing - Angel Waterside, Londra.....	pag. 218
Grafico 28: Superfici costruite social housing - Interkulturelles Wohnen, Vienna.....	pag. 222
Grafico 29: Superfici costruite social housing - Frauen Werk Stadt, Vienna.....	pag. 227
Grafico 30: Superfici costruite social housing - Can Travi, Barcellona.....	pag. 231
Grafico 31: Superfici costruite social housing, media ripartizione casi studio.....	pag. 240

---

## ABSTRACT

Negli ultimi anni, in seguito alla crisi economica, l'aumento del disagio abitativo è stato caratterizzato dalla necessità di avere una casa anche da parte di soggetti che fino a pochi anni fa non avrebbero incontrato particolari problemi a reperirla sul mercato.

A queste nuove esigenze cerca di dare una risposta il Social Housing, un settore variamente definito a livello europeo ma che persegue obiettivi comuni. In Italia tale "strumento" risponde ad una precisa domanda abitativa e per comprendere appieno la sua funzione occorre ripercorrere tutta la storia del sostegno all'abitare, dall'Edilizia Economica e Popolare all'Edilizia Residenziale Pubblica, con l'entrata in scena recente di nuovi strumenti e attori con il Sistema Integrato di Fondi Immobiliari. Un ulteriore approfondimento è riservato alle politiche regionali per la casa lombarda.

Il Social Housing però come opera nella realtà dei fatti, per cosa si differenzia dalle precedenti forme di sostegno all'abitare?

Fin da quando si impose la necessità di rispondere concretamente al disagio abitativo di determinate fasce della popolazione, si è sempre indagato e sperimentato un tema fondamentale per la vivibilità degli interventi: gli spazi comuni di relazione e/o servizio. Tema questo, mai trattato adeguatamente dall'edilizia pubblica, sia a livello normativo che nella realtà dei fatti, ma che pare essere rivalutato negli interventi di Social Housing.

L'opportunità datami dallo svolgimento del tirocinio curricolare presso ALER Mantova ha permesso di approfondire la conoscenza delle modalità operative di tali enti, i quali si occupano di Edilizia Residenziale Pubblica in Lombardia, allo scopo di effettuare un confronto fra alcuni casi studio di edilizia pubblica e di Housing Sociale, per comprendere appieno le differenze esistenti fra le due realtà riguardo il tema del trattamento degli spazi non residenziali comuni.

Ciò che emergerà (una effettiva maggiore attenzione, sviluppo e varietà di tali spazi nell'Housing Sociale), porterà ad interrogarsi sui motivi che impediscono alle ALER di operare in modo simile, intravedendo i progressi possibili alla luce di un cambio di prospettive della Regione stessa.



---

# **PARTE PRIMA**



# **1. IL SOCIAL HOUSING IN EUROPA**

## 1.1 LA STORIA DEL SOCIAL HOUSING EUROPEO

Per meglio comprendere l'ambito della ricerca, appare fondamentale effettuare prima un'analisi del contesto storico in cui è nato il social housing a livello europeo. Esistono infatti sostanziali differenze su come questo viene inteso nei diversi paesi, poiché il settore ha registrato uno sviluppo più rapido nell'Europa occidentale e settentrionale, mentre nei Paesi dell'Europa meridionale è stato ostacolato da un processo di urbanizzazione più lento, con minore coinvolgimento dei governi nel problema della casa. Infine, nei Paesi dell'Europa orientale, caratterizzati a lungo da un regime politico comunista, si è iniziato a parlare di social housing solo a partire dall'inizio del processo di privatizzazione.

### Europa occidentale

Il periodo compreso tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo è stato caratterizzato da massicci fenomeni di industrializzazione e urbanizzazione, nell'ambito dei quali lo sviluppo delle politiche abitative è stato guidato soprattutto dalle forze di mercato. Il coinvolgimento pubblico era modesto e, comunque, limitato al sostegno delle famiglie più povere.

I primi alloggi sociali in affitto furono realizzati in alcuni Paesi europei negli anni '20, come strumento per risolvere la crisi edilizia ed affrontare i gravi problemi politici e sociali conseguenti alla I° Guerra Mondiale. I progetti sociali erano rivolti prevalentemente alla classe lavoratrice di livello medio-alto e, generalmente, il sostegno aveva una durata limitata.

Solo dopo la II° Guerra Mondiale si può parlare di un vero sviluppo del social housing, con i governi che iniziano a stanziare ingenti risorse a scopo di edilizia sociale. Lo sviluppo del settore nell'Europa occidentale a partire dal 1945, può essere idealmente diviso in quattro fasi<sup>1</sup>:

1. Dalla fine della II° G.M. fino ai primi anni '60 la maggior parte dei paesi si concentrarono sulla ricostruzione, in seguito ai danni provocati dalla guerra. Ricostruzione atta a creare uno stock di nuovi alloggi disponibili per la locazione sociale e far fronte così all'emergenza abitativa delle migliaia di famiglie rimaste senza casa. Alloggi che furono realizzati grazie a significative sovvenzioni e finanziamenti statali, locati poi con canoni inferiori a quelli di mercato. La problematica maggiore era data dalla mancanza di attenzione verso la gestione degli immobili, destinati principalmente alla classe lavoratrice e al ceto medio.
2. Nei successivi 15 anni circa, fino al 1975, si iniziò a porre maggiore attenzione verso la qualità degli immobili realizzati e alla pianificazione urbanistica. Nel contempo si assistette a significativi cambiamenti all'interno della società, con l'aumentare del

---

<sup>1</sup> Gruppo 24 Ore (Il Sole 24 Ore), *Il Social Housing - Analisi e Prospettive*, Mediascan s.r.l. - 2009

benessere economico generale sull'onda del "boom" e un aumento della percentuale di famiglie proprietarie di alloggi. Questi fattori, unitamente al fatto che i programmi di social housing avevano generato, negli anni precedenti, dei risultati non spesso all'altezza delle aspettative (scarsa qualità e gestione degli immobili) e ancora non erano ritenuti soddisfacenti, comportarono un calo della domanda di alloggi sociali.

3. Dalla metà degli anni '70 fino al 1990, in seguito ai forti cambiamenti del contesto economico, si evolse il ruolo dello Stato che, nella maggior parte dei Paesi, ridusse il proprio impegno economico in questo settore in quanto concentrato ad affrontare i problemi legati agli elevati livelli di inflazione e spesa pubblica. Di conseguenza, il settore residenziale si orientò sempre più al mercato privato, competitivo e aperto alle pressioni economiche, mentre gli alloggi sociali rappresentarono una quota sempre minore degli stock totali, rivolta a gruppi ristretti di popolazione. Negli anni '80 si affermano anche politiche di privatizzazione dello stock pubblico, che può avvenire in varie modalità, la più eclatante delle quali è sicuramente il principio del "right to buy"<sup>2</sup> in Gran Bretagna durante il governo Thatcher. Tuttavia, questo approccio non fu condiviso da tutti i governi, in quanto in alcuni Paesi, come Olanda e Austria, il forte coinvolgimento dello Stato si protrasse almeno fino all'inizio degli anni novanta.
4. La fase successiva, ha visto la prosecuzione del trend della terza fase, con un aumento delle politiche favorevoli alla privatizzazione ed un settore che si rivolge sempre più a famiglie detentrici almeno di un reddito medio, e meno a quelle a basso reddito, le quali per contro vedono una disponibilità di alloggi sociali limitata e di difficile accesso.

Questo trend però, negli ultimi anni (in dimensioni ancora maggiore con la crisi economica mondiale), in seguito a diversi cambiamenti nella società, nell'economia in generale e nello stesso mercato della casa, ha imboccato una strada del ritorno ad una maggiore attenzione alle politiche sociali nei paesi europei.

### **Europa orientale**

Inizialmente, nella prima metà del XX secolo, la situazione abitativa era analoga a quella del resto dell'Europa. I primi programmi di "social housing" comparvero tra il 1919 e la metà degli anni venti ed erano rivolti soprattutto alla classe media.

La situazione cambiò completamente dopo il 1945, quando l'Europa si divise politicamente ed economicamente e la politica abitativa nei Paesi dell'Est europeo cominciò ad essere subordinata ai sistemi economici pianificati centralmente.

---

<sup>2</sup> Introdotta appunto nel 1980, il "right to buy" prevede la possibilità per gli affittuari di acquistare a prezzi scontati gli alloggi di housing sociale nei quali risiedono da un sufficiente periodo di tempo. Questa politica di alienazione dello stock pubblico comportò la perdita, in pochi anni, di un patrimonio di alloggi pubblici pari a 1,1 milioni.

L'abitazione era un "diritto sociale" garantito dal governo e, pertanto, le regole di mercato furono abolite. Lo Stato controllava direttamente la realizzazione e l'assegnazione degli alloggi e l'offerta era carente con una qualità edilizia scadente, inefficiente ed onerosa.

La svolta avvenne dopo il 1989. Dall'inizio degli anni novanta, gli obiettivi principali della politica abitativa, nella maggior parte dei Paesi ex-comunisti, sono stati quelli di adeguarsi alle regole di mercato, portando ad una massiccia privatizzazione degli immobili che erano stati di proprietà pubblica. La maggioranza degli immobili fu trasferita agli affittuari che li occupavano, mentre altri furono venduti a privati, singoli o società. I vari paesi dell'ex blocco comunista gestirono, in ogni caso, ognuno diversamente questa nuova situazione: alcuni potenziarono il processo di privatizzazione, altri lo rallentarono limitandone gli effetti.

Intorno alla metà degli anni novanta, le autorità di molti Paesi si sono rese conto che le soluzioni ai problemi abitativi non potevano solo essere basate su principi di mercato e, a partire da quel momento, c'è stato uno sforzo coordinato per delineare un quadro legale ed istituzionale adeguato. Nella maggior parte dei Paesi, sono stati fatti ulteriori passi avanti per stabilire un settore di social housing simile a quello dell'Europa occidentale. Comunque, i progetti sociali sono ancora carenti o molto limitati e, soprattutto, rivolti quasi esclusivamente alle fasce svantaggiate della popolazione, creando problemi di polarizzazione ed esclusione sociale. Fa eccezione un ristretto numero di nazioni, tra cui la Polonia e la Repubblica Ceca.

## 1.2 IL CONTESTO EUROPEO ODIERNO

Nell'Europa odierna, la definizione di Social Housing tende a differenziarsi da un Paese all'altro, anche se ne esiste una comunemente accettata da tutti, che è quella data dal CECODHAS (il Comitato Europeo per la promozione del diritto alla casa)<sup>3</sup>, formulata nel 2006: *“L'housing sociale è l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari”*. La definizione non comprende quindi quegli alloggi che seguono le regole di vendita o locazione dettate dal libero mercato.

Per offrire un quadro generale e attuale della situazione e delle condizioni abitative in Europa, come accennato nell'analisi storica, ci si trova inevitabilmente di fronte a sostanziali differenze fra Stato e Stato, ma è possibile individuare alcune caratteristiche comuni all'interno dei paesi facenti parte dell'EU. Prima fra tutti l'elevata percentuale di case in proprietà, maggiore nei paesi orientali dell'ex Urss (oltre il 90%) e nei paesi del sud Europa (come Italia e Spagna), decrescendo a livelli minori nel resto dei paesi occidentali, principalmente quelli più a nord, con in coda la Germania (40% di abitazioni di proprietà). Per quanto riguarda il settore degli affitti, occorre poi effettuare una distinzione fra il mercato degli affitti privati e quello degli immobili locati a canone socialmente sostenibile. Difatti in alcuni paesi gli alloggi sociali in locazione rappresentano più del 50% del mercato complessivo degli affitti, ma per offrire un quadro più chiaro delle dimensioni del settore, è preferibile riferirsi allo stock di residenze locare con un canone “sociale” in rapporto al totale delle abitazioni presenti sul territorio [Fig. 1]. I Paesi Bassi sono il Paese con la quota più alta (32%), seguiti da Austria (23%), Danimarca (19%), Regno Unito (18%), Svezia (18%), Francia (17%) e Finlandia (16%). La percentuale si abbassa drasticamente negli altri Paesi, con l'Italia (5,3%) che appare la “peggiore” delle grandi, fino a raggiungere lo 0% in Grecia – dove è prevista unicamente la vendita e non la locazione di alloggi low cost.

Da un punto di vista socio-demografico poi, si individuano altri trend comuni, come l'invecchiamento della popolazione (il 17,4% è over 65 e l'Italia detiene una percentuale ancora maggiore) e l'aumento dei nuclei familiari, i quali riducono sempre più il numero medio di componenti per famiglia (inferiori a 2,4 mediamente e con aumento delle categorie dei single e delle coppie senza figli). Aumentano infine la tendenza dei giovani fra 19 e 30 anni a continuare ad abitare nella famiglia d'origine, pur con sostanziali differenze fra gli Stati (l'Italia è fra quelle che detengono

---

<sup>3</sup> Il CECODHAS fu fondato nel 1988 ed ha sede a Bruxelles, riunisce in se 46 federazioni nazionali e regionali che rappresentano un totale di oltre 22.000 organizzazioni dell'alloggio sociale (enti pubblici, enti privati senza scopo di lucro e cooperative di abitazione) in 19 paesi europei, con un'offerta di oltre 21 milioni di alloggi. La sezione italiana è costituito dalle tre principali associazioni di settore: Federcasa, Federabitazione-Confcooperative e Ancab-Legacoop.

percentuali maggiori), e l'aumento dei fenomeni migratori sia fra paesi dell'Unione che da paesi extra UE.

Non meno importante è infine il fatto che a livello europeo, il 6% della popolazione vive in condizioni di *housing deprivation* (cioè in abitazioni sovrappopolate, con condizioni igienico-sanitarie o strutturali inadeguate), anche se i paesi più colpiti sono quelli dell'Europa dell'est, mentre i paesi dell'Europa occidentale sono tutti sotto tale soglia percentuale (eccezion fatta per Italia e Grecia, rispettivamente al 7,3% e 7,6%).

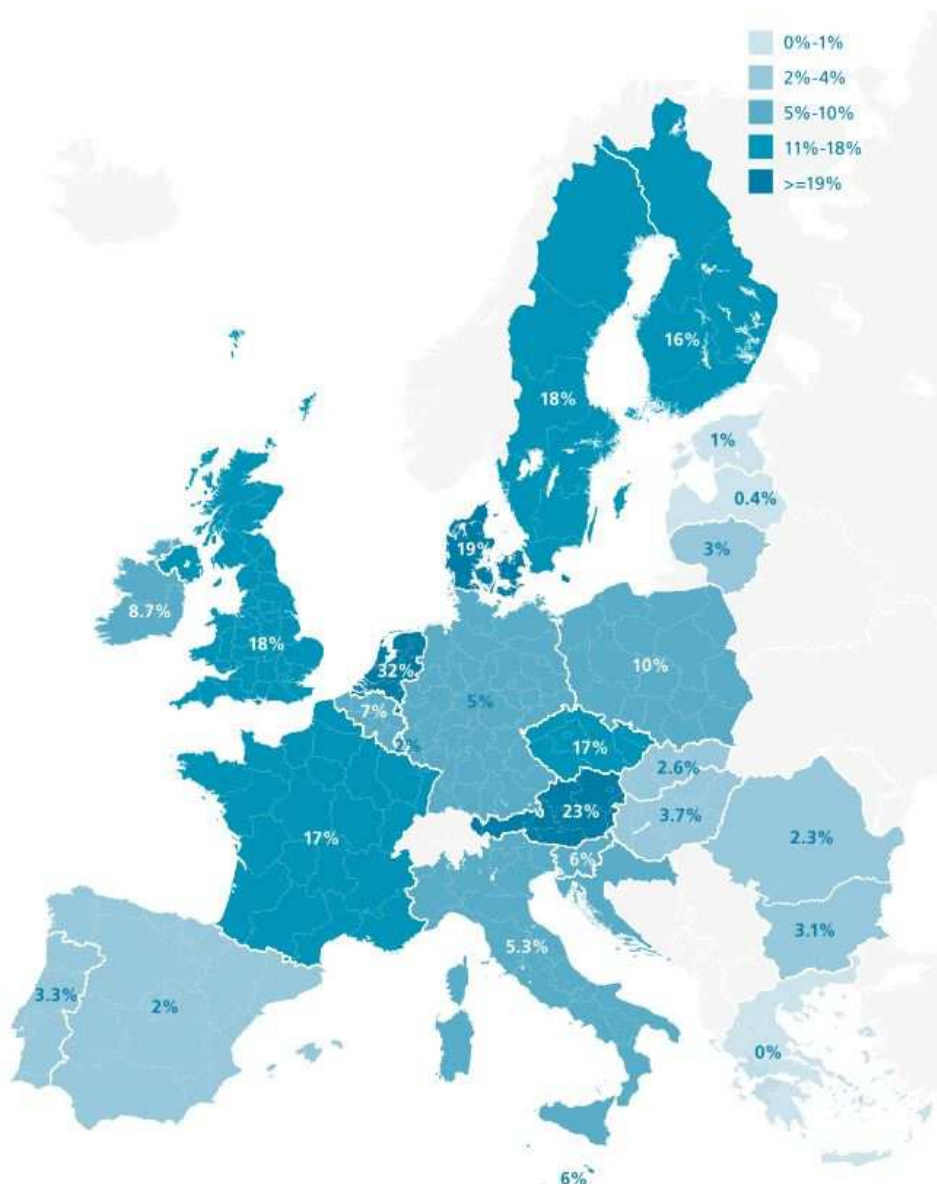


Figura 1 – Percentuale di alloggi in affitto sociale in rapporto al totale delle abitazioni. Fonte: Housing Europe Review 2012 - CECODHAS

Queste mutate condizioni socio-demografiche, aggravate da condizioni economiche sempre più sfavorevoli, anche a causa della crisi economica, hanno portato ad una aumentata difficoltà di accesso al “bene casa” da parte dei cittadini europei. Le



famiglie oggi si trovano a dover far fronte a prezzi di abitazioni e affitti privati, a discapito di una precarizzazione dei rapporti di lavoro e una sempre più ridotta capacità di acquisto e indebitamento delle stesse (difficoltà a pagare i mutui, difficoltà a trovare abitazioni in affitto a prezzi sostenibili), soprattutto da parte di quei soggetti definiti più vulnerabili (anziani, single, giovani coppie, immigrati, ecc.).

Si stima che in media, i cittadini europei spendano più di un quinto del loro reddito, il 22,9%, per far fronte ai costi dovuti all'abitazione nel suo complesso (mutuo/affitto, spese luce-gas-acqua, ecc.). A causa di queste aumentate difficoltà ad affrontare spese maggiori o improvvise, è cresciuto il numero degli sfratti e dei senzatetto.

Questi nuovi soggetti a rischio vanno a sommarsi a chi si trovava già, o si è ritrovato, in condizioni di elevato disagio, confrontandosi poi con una risposta da parte dell'operatore pubblico che si conforma come insufficiente a soddisfare il bisogno di una abitazione per chi non può permettersela, data la carenza di alloggi sociali in numerosi Stati (con liste di attesa per l'accesso ingrossatesi di conseguenza, e destinate a crescere).

Oggi si cerca di trovare nuove vie, una maggiore partecipazione collaborativa pubblico-privato, con capitali provenienti dal terzo settore, dalle figure private o dalla beneficenza, per poter riuscire a soddisfare la domanda di abitazioni a canone sociale che i cittadini richiedono, visto che l'intervento puramente pubblico si è ridotto drasticamente negli anni e, pur rimanendo, costituisce ormai una quota troppo esigua. Il quadro generale degli attori e delle forme di finanziamento del social housing si configura comunque come molto variegato, con una convivenza fra "vecchie" e nuove possibilità.

### 1.3 I SOGGETTI COINVOLTI, LE FONTI DI FINANZIAMENTO E I BENEFICIARI

Le politiche di social housing vedono il coinvolgimento di soggetti eterogenei:

- attori pubblici, nella quasi totalità locali (solo a Malta e Cipro la competenza è ancora del governo centrale) che operano direttamente o attraverso società specializzate di proprietà pubblica;
- soggetti privati specializzati - in aumento - generalmente non profit o limited profit;
- recentemente sta crescendo anche il numero di fornitori non specializzati, (commercial developers e proprietari privati) che ricevono sussidi pubblici per fornire abitazioni con finalità sociali.

Diverso è il caso dei Paesi centro-orientali dove (sempre ad eccezione di Polonia e Repubblica Ceca) le politiche di social housing sono gestite esclusivamente dai governi locali, senza alcun coinvolgimento di soggetti esterni.

#### Fonti di finanziamento [Tab. 1]

Quasi tutti i progetti di social housing vengono finanziati attraverso la combinazione di strumenti differenti, varianti a seconda del contesto: prestiti bancari, prestiti/sussidi pubblici, risorse proprie dei social housing providers e talvolta contributi degli stessi inquilini.

COUNTRY	TYPE OF PROVIDER(S)					
	CENTRAL GOVERNMENT	LOCAL AUTHORITY	INDEPENDENT PUBLIC BODY/ PUBLICLY OWNED COMPANY	CO-OPERATIVE	OTHER PRIVATE NON-PROFIT	PRIVATE FOR-PROFIT
Austria		X	X	X	X	X
Belgium		X	X		X	
Bulgaria		X				
Cyprus	X					
Czech Republic		X		X*	X*	X*
Denmark		X		X	X	
Estonia		X				
Finland			X		X	
France			X	X	X	
Germany						X**
Greece			X			
Hungary		X				
Ireland		X		X	X	
Italy		X	X	X	X	X
Malta	X				X	
Lithuania		X				
Latvia		X				
Luxemburg		X	X			
Netherlands					X	
Poland		X		X***	X	
Portugal		X	X	X	X	
Romania		X				
Slovenia		X			X	
Slovakia		X				
Spain		X	X	X		X
Sweden****						
United Kingdom		X	X	X	X	X*

\* = can apply for funding to provide social housing within certain funding schemes.  
 \*\* = they also include municipal companies, which are considered as part of the private sector.  
 \*\*\* = depending on the definition used  
 \*\*\*\* = there is officially no 'social housing' in Sweden, despite the existence of a municipal publicly owned sector, cooperative housing in the form of tenant ownership, and a system of negotiated rent setting for the whole rental sector.

Tabella 1 - fonti di finanziamento social housing europeo. Fonte: Housing Europe Review 2012 - CECODHAS

Il sostegno pubblico si articola in sovvenzioni dirette o prestiti da parte di istituti di credito pubblici specializzati, mentre nel caso di prestiti da istituti di credito privati, il governo può fungere da garante o finanziare il pagamento dei relativi interessi.

Il finanziamento dei progetti può essere di competenza esclusiva dello stato centrale, delle Regioni (o provincie federali), dei Comuni o, in certi casi, di più soggetti contemporaneamente. In alcuni Paesi, come la Svezia o i Paesi Bassi, non è previsto alcun sistema di finanziamento pubblico, in altri è, invece, l'unico tipo di finanziamento esistente (come Bulgaria, Lettonia, Lituania e Romania).

Le istituzioni pubbliche possono finanziare il social housing anche indirettamente, ad esempio concedendo terreni a prezzi scontati (Austria, Italia, Lussemburgo) o agevolazioni fiscali che riducano i costi di costruzione per i costruttori privati.

Oggi ci si rivolge sempre più spesso al mercato finanziario privato per la realizzazione dei progetti, ed è stato dimostrato che per garantire la sostenibilità e l'applicabilità di questo sistema, deve esserci qualche forma di intermediazione tra i fornitori e il mercato - ad esempio una struttura di collegamento supervisionata da autorità pubbliche - in grado di garantire e supportare gli investimenti nel social housing.

Gli housing providers possono anche autofinanziarsi reinvestendo i propri guadagni in nuovi progetti. Si possono attivare meccanismi di funds pooling attraverso cui sostenere le organizzazioni più deboli o promuovere la competizione e l'innovazione. È il caso di Paesi Bassi, Danimarca e Francia, dove i soggetti operanti nel settore hanno riunito dei fondi che, "a rotazione", vengono impiegati come garanzia o, nel caso danese, come finanziamenti per la ristrutturazione delle abitazioni.

Un'altra soluzione, nata a partire dagli anni '80, consiste nella vendita degli alloggi sociali esistenti, ben sapendo che se abusata e senza un ricambio adeguato, questa tecnica comporta solo una drastica riduzione dello stock complessivo (permesso in Austria, Fiandre e Regno Unito del quale abbiamo visto gli effetti del "right to buy").

Le condizioni di vendita degli alloggi sociali variano sensibilmente da uno stato all'altro: in alcuni paesi l'acquisto non è consentito (Lettonia, Lituania, e con alcune eccezioni, Danimarca e Svezia); in altri è consentito ma subordinato a determinate condizioni (maggioranza dei paesi) o è un fenomeno marginale. In Grecia e Cipro invece, il social housing prevede solo la vendita, e non l'affitto degli alloggi.

I progetti di social housing possono, infine, essere finanziati non solo sul lato dell'offerta, ma anche su quello della domanda, principalmente attraverso benefits che aiutano gli affittuari nel pagamento del canone di locazione. Si tratta di una forma di finanziamento indiretta che può però anche generare distorsioni, come l'aumento generale degli affitti.

### **I soggetti beneficiari**

I criteri di elezione variano da Paese a Paese e sono definiti da normative nazionali (Francia) o regionali (Germania). Il parametro di elezione più comune in tali Paesi è

quello basato sul reddito in relazione a determinate soglie stabilite dal governo centrale o locale, ma possono essere impiegati anche criteri alternativi, quali la condizione di bisogno (temporanea perdita dell'abitazione, alloggi non idonei a livello igienico-sanitario, ecc.) o determinate caratteristiche dei beneficiari (età, disabilità, ecc.).

In certi casi non c'è alcuna restrizione e gli alloggi sociali sono accessibili a tutti i segmenti della popolazione (come in Danimarca e in Svezia dove l'iscrizione nelle liste d'attesa è aperta a chiunque e la selezione tra richiedenti viene fatta solo in un secondo momento).

In Grecia non esiste un settore sociale degli affitti e l'unica organizzazione che fornisce alloggi sociali è finanziata con un sistema di contributi da lavoratori dipendenti e datori di lavoro che può ricordare quello utilizzato in Italia con i piani INA-Casa e Gescal. I lavoratori che contribuiscono finanziariamente, diventano poi i proprietari degli alloggi costruiti.

In linea generale, comunque, ci si conforma ad una restrizione delle condizioni necessarie per richiedere un alloggio sociale, anche se questo non significa che il diritto alla casa non venga riconosciuto.

### 1.3 IL RUOLO E GLI OBIETTIVI DEL SOCIAL HOUSING

Lo scopo fondamentale di ogni politica abitativa è sicuramente quello di offrire a tutta la popolazione alloggi di qualità e dimensioni adeguate a costi ragionevoli, così come possiamo apprendere dalla definizione data dal CECODHAS.

Non basta però, riuscire ad assicurare solo tale bisogno fondamentale, poiché è necessario porsi ulteriori obiettivi qualitativi, con priorità che si diversificano da paese e paese:

- combattere l'esclusione sociale e sostenere il mix sociale;
- creare un mercato abitativo equilibrato nelle diverse aree geografiche;
- perseguire l'efficienza produttiva, affinché la qualità delle costruzioni nuove e di quelle ristrutturata sia la più elevata possibile in rapporto al prezzo;
- disporre di un'offerta flessibile, in grado di rispondere rapidamente ad un aumento della domanda;
- incentivare la partecipazione degli affittuari con riferimento alle decisioni relative all'immobile e alle zone circostanti;
- offrire sufficienti garanzie agli affittuari contro lo sfratto;
- contribuire al risparmio energetico contenendo i consumi;
- offrire adeguati servizi;
- limitare il consumo di suolo (recupero e riqualificazione urbana: riutilizzo aree industriali, scali ferroviari, aree demaniali e militari dismesse...);
- rinnovo o restauro, in base a standards più attuali, dello stock di abitazioni esistente.

Il social housing europeo si rivolge, generalmente, a quei nuclei familiari i cui bisogni abitativi non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato, perché al di sotto di certe soglie di reddito o in condizioni di vulnerabilità. Occorre porre particolare attenzione anche alla qualità degli alloggi e dell'ambiente circostante, nell'ottica di un evolversi delle esigenze della popolazione e di alcuni gruppi svantaggiati in tempi medi. Ovviamente appare difficile perseguire contemporaneamente tutti questi obiettivi, lo scopo principale è quindi cercare di assolverne il maggior numero possibile.



## **2. LA CONDIZIONE ABITATIVA IN ITALIA**

## 2.1 IL TEMA URGENTE DELLA CASA

In Italia la questione abitativa, il tema della casa, sono tornate di grande attualità negli ultimi anni mentre, precedentemente, il “problema casa” sembrava essere superato, tanto che non era più oggetto delle agende politiche, nella convinzione che l’alta percentuale di famiglie proprietarie fornisse una garanzia al soddisfacimento del bisogno. Si riteneva che il libero mercato bastasse a soddisfare le necessità della stragrande maggioranza della popolazione, composta per l’appunto da proprietari e da chi aveva comunque trovato un posto all’interno del mercato dell’affitto.

La competenza sulle politiche abitative si decentralizzò a favore delle Regioni, le risorse finanziarie pubbliche vennero meno fino a non essere nemmeno previste. Venne a mancare una strategia nazionale sul tema della casa e gli strumenti operativi efficienti per realizzarla.

Fattori di pressione sul fronte demografico, sociale ed economico hanno però finito col modificare questa situazione, ponendo nuovi problemi sia sul lato della domanda abitativa che su quello dell’offerta (specialmente in seguito all’insorgere della crisi economica a partire dal 2007-2008, che ha colpito molto duramente tutto il settore immobiliare, oltre che lavorativo):

- aumento della difficoltà a sostenere le spese per l’abitazione, sia in affitto che in proprietà, principalmente a causa dell’aumento dei prezzi degli immobili e degli affitti effettivi, non corrisposti da una crescita altrettanto significativa dei redditi;
- aumento e diversificazione della domanda abitativa che rimane spesso insoddisfatta, causata da un maggior numero di famiglie (composte sempre più da un minor numero di componenti), aumento dell’immigrazione, popolazione sempre più anziana, giovani che hanno difficoltà a lasciare la famiglia perché non economicamente autosufficienti.

Questo ha portato all’insorgere di un’emergenza abitativa sul territorio, con fenomeni quali l’aumento del numero di sfratti per morosità; la crescita, nelle aree urbane, di alloggi di fortuna e baraccopoli; la crescita di disagio sociale diffuso, di processi di indebitamento e di impoverimento delle famiglie; abbandono da parte dei residenti dei quartieri centrali a favore di “quartieri dormitorio” nelle cinture urbane: tutti fattori che hanno contribuito a far inserire di nuovo la questione abitativa all’interno dell’agenda nazionale.

Affrontare la questione abitativa significa, dunque, rispondere alle esigenze di quanti soffrono la mancanza, per diversi motivi, di un’abitazione dignitosa. Ed è a tali soggetti che intendono rivolgersi gli interventi di *Social Housing*, come verrà illustrato nel capitolo successivo, relativo alle politiche italiane.



## 2.2 IL MERCATO DELLA CASA: EVOLUZIONE, BILANCIO E LIMITI

### L'evoluzione del mercato immobiliare

L'ultimo ciclo di crescita del mercato immobiliare, durato circa 10 anni, iniziò nel 1997 e si concluse nel 2007, e vide un aumento complessivo dell'andamento delle compravendite (NTN) nell'ordine dell'80% circa. Tendenzialmente in questi anni si costruirono 300.000 nuove abitazioni/anno.

Solo a partire dagli ultimi mesi del 2007, proseguendo poi nel 2008, si ebbe un raffreddamento degli scambi, in quanto i tassi di interesse sui mutui iniziavano ad aumentare (gli effetti della crisi dei mutui subprime statunitensi aggravarono tale aspetto nel 2008, con le banche che iniziarono a selezionare in modo più restrittivo la propria clientela) ed il livello dei prezzi delle abitazioni, cresciuti rapidamente negli anni precedenti, riducevano l'accesso delle famiglie al mercato residenziale.

Era finito il ciclo espansivo e vi sarebbe stato un aggiustamento la cui entità sarebbe stata determinata, per le condizioni di allora, essenzialmente dall'andamento dei tassi di interesse.

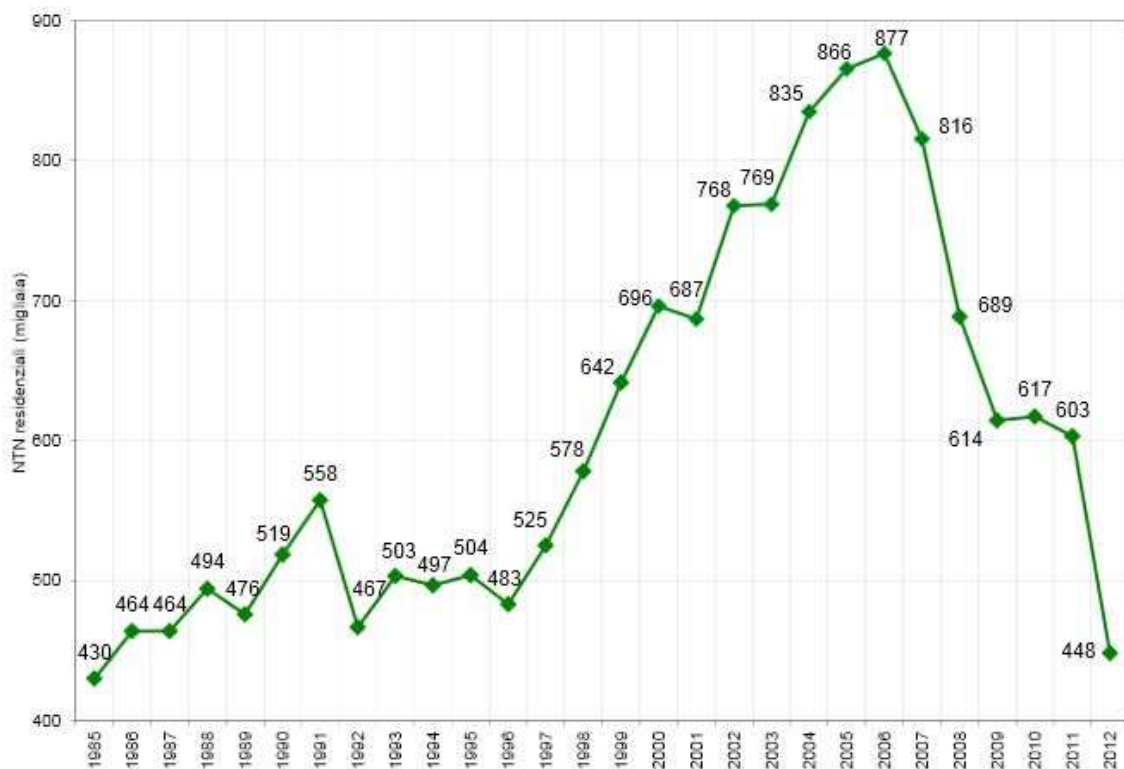


Gráfico 1: Andamento NTN (migliaia) 1985-2012 - Fonte: *Rapporto immobiliare 2013*, Agenzia delle Entrate

La crisi del 2008-2009 ha fatto precipitare i livelli di domanda e di reddito e per un certo periodo ha bloccato di fatto il finanziamento bancario e ciò ha avuto un immediato riflesso sul mercato residenziale. Quest'ultimo ha subito un primo crollo del 25% circa nel biennio anzidetto.

Nei due anni successivi vi è stata una sostanziale stazionarietà con i livelli di scambio galleggianti attorno a quello del 2009. Questo relativo equilibrio è stato spazzato via dall'acuirsi, nella seconda metà del 2011, della crisi economica italiana accentuatasi nel corso del 2012, caratterizzata da una variazione negativa del Pil reale (-2,4%), un tasso di disoccupazione crescente, una riduzione dei livelli di reddito disponibile delle famiglie (minore occupazione e intenso ricorso alla cassa integrazione). Queste aspettative recessive hanno appunto contribuito molto a limitare la domanda in un'ottica "precauzionale", più che per l'influenza dei tassi di interesse sui mutui.

Nel 2012 infatti, si è assistito ad un ulteriore crollo del mercato immobiliare delle abitazioni, perdendo oltre 150 mila compravendite rispetto all'anno precedente: si tratta del peggior risultato dal 1985 quando le abitazioni compravendute erano state circa 430 mila.

Nel 2013 il trend negativo e il calo delle compravendite è proseguito e al termine dell'anno la quantità di operazioni effettuate è stata di poco superiore alle 403mila<sup>4</sup>.

La crescita del mercato nel "decennio d'oro" 97-2007 ha creato diverse nuove situazioni. Difatti la voglia di casa delle famiglie italiane ha spinto molti (quelli in cerca di un'offerta economica più accessibile) ad acquistare nelle zone più esterne delle città. Gli effetti territoriali di queste dinamiche hanno portato ad una smisurata crescita, dal punto di vista residenziale e demografico, delle aree periferiche, dove i valori immobiliari sono appunto più bassi. Per contro si è assistito ad un calo demografico delle aree centrali che presentano oggi molte abitazioni vuote.

L'effetto più generale e grave è stato però l'ulteriore incremento del consumo di suolo, l'aumento del numero di pendolari e l'allungamento dei tempi degli spostamenti casa-lavoro.

Oggi la situazione vede un'offerta spropositata di edilizia libera, ben superiore alla domanda effettiva per essa (che comunque permane, ma non è pari ai livelli pre-crisi). In tutte le città e paesi italiani è impossibile non notare quella selva di cartelli "VENDESI" affissi su molte recinzioni o porte d'ingresso. L'invenduto è ormai una condizione quasi certa per gli immobili di edilizia libera, sia che si parli dell'eredità del costruito nel decennio d'oro, sia che si parli delle nuove realizzazioni, le quali faticano molto a incontrarsi con le disponibilità economiche di un futuro acquirente.

Le caratteristiche dell'offerta classica non soddisfano più le richieste e i bisogni di gran parte della popolazione, che si trova quindi in crescente difficoltà ad accedere alla casa.

---

<sup>4</sup> Fonte: nota trimestrale dell'Osservatorio Mercato Immobiliare

## Proprietà e affitto

Come già accennato, in Italia la percentuale di persone che vive in una casa di proprietà è molto elevata: sono il 70,2% (circa 42 milioni) alle quali, aggiungendo quelle comprese nella tipologia dell'usufrutto e dell'uso gratuito (circa 6,9 milioni) arriviamo all'81,7%. Per contro, le persone che vivono in affitto sono pari al 18,3% (circa 11 milioni).

In corrispondenza, sono l'81,1% (circa 20 milioni) le famiglie proprietarie e in usufrutto o uso gratuito e il 18,9% (circa 4,7 milioni) quelle in affitto<sup>5</sup>.

La percentuale di proprietari è sempre aumentata negli anni (nel 1961 questi costituivano meno della metà della popolazione residente) in seguito all'accresciuta stabilità finanziaria degli italiani e alla percezione della casa come un "bene rifugio", in grado di proteggere il valore dell'investimento nel tempo.

Il livello dei redditi e la situazione economica delle famiglie sono i principali fattori che influenzano la scelta delle due opzioni:

- L'affitto è l'opzione maggiormente perseguita dalle famiglie più povere e dai nuclei familiari di recente costituzione, proprio a causa delle minori disponibilità economiche e delle maggiori difficoltà di accesso al credito (fra questi troviamo principalmente persone con meno di 35 anni, giovani coppie senza figli, famiglie monogenitore, persone sole fra i 35 e 64 anni, famiglie numerose).
- La proprietà è ovviamente scelta da chi ha maggiori disponibilità finanziarie. Nel decennio d'oro precedente allo scoppio della crisi (a fronte di un cospicuo aumento dei prezzi delle case), una parte della popolazione si orientò all'acquisto della casa, grazie alle favorevoli condizioni finanziarie proposte dalle banche per l'accensione di un mutuo, la cui rata mensile corrispondeva frequentemente all'impegno economico per sostenere un affitto, col vantaggio che dopo un certo numero di anni (10, 20 o 30) si diveniva proprietari effettivi dell'abitazione. Difatti le famiglie proprietarie che pagano un mutuo sono il 13,4%<sup>6</sup> del totale (fra queste troviamo principalmente giovani coppie senza figli, coppie con figli minori, persone sole con meno di 35 anni).

## Incidenza della spesa per l'abitazione e il fenomeno degli sfratti

La spesa per l'abitazione costituisce una delle principali e più cospicue voci all'interno del bilancio familiare, che pesa principalmente sulle famiglie in affitto per le quali è di pochi punti percentuali al di sotto del 30% del reddito complessivamente disponibile, arrivando in alcuni casi a superare tale soglia per chi appartiene alla fascia di reddito più bassa. Le famiglie proprietarie per contro, sostengono spese di poco inferiori al

---

<sup>5</sup> Istat: indagine "L'abitazione delle famiglie residenti – anno 2008", pubblicazione del 2010

<sup>6</sup> Ibidem, anche se da un'altra indagine dell'Istat incentrata solo sulla spesa delle famiglie (I consumi delle famiglie – anno 2012), tale valore si attesta sul 16,7%

20%, avvicinandosi però al 30% nel caso in cui sia presente un mutuo da pagare, quindi trovandosi in situazioni simili a chi vive in affitto.

Negli anni il costo dell'abitazione ha inciso sempre più sul reddito delle famiglie, difatti nel periodo 1991-2009, a fronte di una crescita delle disponibilità economiche pari al 18%, l'incremento dei canoni di mercato nelle aree urbane è stato del 105%, mentre i prezzi delle abitazioni sono cresciuti del 164%<sup>7</sup>.

Molti negli ultimi anni hanno anche rinegoziato le condizioni del proprio mutuo per la difficoltà a sostenere il pagamento della rata mensile, con il passaggio dal tasso variabile al tasso fisso e/o l'allungamento della durata per dilatarne le spese in un tempo più lungo.

Le categorie più colpite da questo aumento dei prezzi e relativa difficoltà a sostenerli sono le persone sole (soprattutto quelle con meno di 35 anni e gli anziani che dispongono di redditi limitati), le famiglie monogenitore con figli minori o quelle che presentano al loro interno un lavoratore precario o in cassa integrazione.

La conseguenza principale della difficoltà a sostenere le spese per l'abitazione si riflette nell'aumento del fenomeno degli sfratti per morosità degli inquilini.

I provvedimenti di sfratto in Italia hanno sempre interessato una percentuale piuttosto piccola di affittuari e, fino all'inizio degli anni '90 la motivazione principale era la finita locazione. Negli ultimi 15 anni circa però (dal 1997), prevale la morosità degli inquilini, a testimonianza della sempre più precaria condizione economica di molte famiglie in affitto.

Dal 1983 ad oggi (ultimo dato effettivo disponibile riferito al 2012), gli sfratti emessi si sono ridimensionati di oltre la metà, passando da 139.228 a 67.790. Gli sfratti eseguiti sono invece cresciuti nel tempo ma, soprattutto, sono aumentati in rapporto agli sfratti emessi, passando dal 12,9% (17.664 sfratti eseguiti) al 40,8% (27.695 sfratti eseguiti)<sup>8</sup>, in lieve calo rispetto al 2009 (44,8%), ma con tendenze al rialzo nel corso del 2013.

Il numero delle richieste di esecuzione si configura sempre superiore al numero di sfratti emessi, a causa del periodico fenomeno dei blocchi delle procedure di sfratto decisi per legge, con buona parte delle richieste che rimane quindi insoddisfatta. Nel 1983 le richieste ammontavano a 47.572, mentre al 2012 queste erano pari a 120.903, costantemente superiori alle 100.000 dal 1992 (esclusi gli anni dal 2001 al 2004 compreso, inferiori a tale soglia).

Il cambiamento più significativo, come accennato, riguarda il motivo che sta dietro la procedura di sfratto e che si configura principalmente nella morosità dell'inquilino, che al 2012 rappresentava l'88,9% (60.244 provvedimenti su 67.790) delle cause<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Fonte: Nomisma, dicembre 2009.

<sup>8</sup> Fonte: Ministero dell'Interno

<sup>9</sup> Ibidem

Con il termine “morosità” ci si riferisce alle situazioni in cui gli inquilini non pagano l'affitto e/o le spese di gestione. La morosità viene definita “colpevole” nei casi in cui l'inquilino non paghi l'affitto in modo deliberato e volontario, mentre si può parlare di morosità “incolpevole” nei casi in cui l'inquilino non riesca a pagare l'affitto (e/o le spese) indipendentemente dalla sua volontà, trovando si in condizioni di difficoltà economica riferibili a fatti e accadimenti che non possono imputarsi a lui. Occorre quindi una valutazione delle effettive cause che hanno portato una persona ad essere sfrattata da un'abitazione, quando questa voglia inserirsi nelle liste d'attesa per l'accesso ad un'abitazione di edilizia pubblica se ne possiede i requisiti<sup>10</sup>.

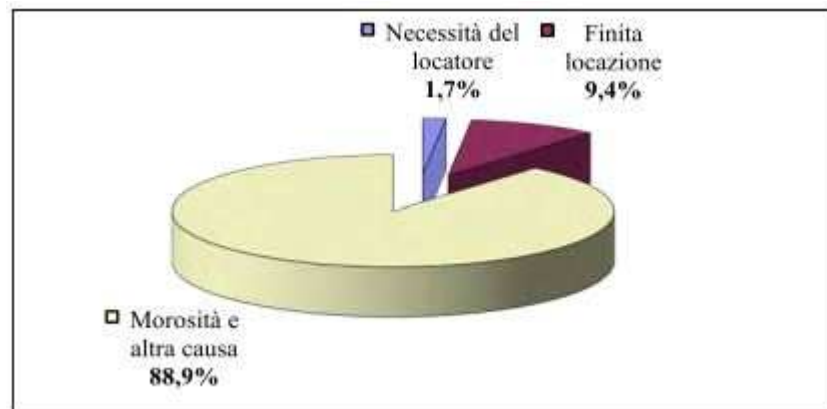


Grafico 2: incidenza % delle cause di sfratto sul totale dei provvedimenti emessi, 2012 - Fonte: Ministero dell'Interno

### I limiti dell'edilizia popolare

Come abbiamo già visto parlando del contesto europeo e dei dati fornitici dal CECODHAS, l'Italia vede un'offerta di case in affitto a canone ridotto rispetto ai valori di mercato, riconducibile a forme di edilizia sociale, che è piuttosto modesta e comunque inferiore alla media europea (la percentuale di alloggi con un canone ridotto si assesta attorno al 5,3% sul totale delle abitazioni).

L'affitto a canone ridotto (o sociale<sup>11</sup>), diffuso soprattutto nei centri di area metropolitana, è ovviamente più frequente per le tipologie familiari maggiormente vulnerabili sotto il profilo socio-economico (famiglie mono-genitore o numerose, famiglie con redditi molto bassi). Le famiglie che possono accedere alla possibilità di abitare in un alloggio a canone sociale equivalgono a circa il 28% delle famiglie in affitto<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Per esempio all'interno dell'Ordinamento di Regione Lombardia, con il Regolamento n° 3/2011, viene aggiunto il vincolo di una valutazione sulle cause che hanno indotto allo sfratto e alla morosità

<sup>11</sup> Si definisce *canone sociale* il canone di locazione corrisposto dagli assegnatari di alloggi cosiddetti ERP, edilizia residenziale pubblica (di proprietà di un ente pubblico e realizzati con capitali pubblici), e indirizzato alle famiglie in stato di maggior bisogno. L'importo di questi canoni concorre alla copertura degli oneri di realizzazione, o recupero e acquisizione, nonché ai costi di gestione.

<sup>12</sup> Fonte: Istat

L'offerta abitativa pubblica, da sempre insufficiente rispetto alla domanda e deprivata negli anni delle proprie risorse economiche (fine regime ex-Gescal di cui si parlerà nel capitolo relativo alle politiche), ulteriormente ridimensionata in seguito all'approvazione di politiche di dismissione degli immobili residenziali pubblici (legge 560/1993), oggi si trova ad affrontare nuove tensioni in seguito alle citate trasformazioni socio-demografiche e alle difficoltà economiche accentuate dalla crisi.

Dal 1984 al 2004 la produzione edilizia di nuovi alloggi di residenza sovvenzionata è calata da 34.000 abitazioni all'anno a 1.900 (contro oltre 80mila in Francia e 30mila in Gran Bretagna). Andamento analogo si è registrato per le abitazioni realizzate in regime di residenza agevolata o convenzionata, passate da 56mila a 11mila nel ventennio considerato<sup>13</sup>.

Complessivamente, negli ultimi anni, lo stock abitativo pubblico (di proprietà di Stato, Regioni, Province, Comuni e ATER/IACP) è calato di oltre il 20%: da un milione di alloggi nel 1991 a 900mila nel 2001 e a 800mila nel 2007, considerando le circa 100mila cartolarizzazioni effettuate negli ultimi anni e la limitatissima costruzione di nuovi alloggi.

---

<sup>13</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri – Unità di analisi strategica delle politiche di Governo, *Le politiche abitative in Italia: ricognizione e ipotesi di intervento*, 2007

### 2.3 IL PROFILO DELLA DOMANDA ABITATIVA

La questione abitativa investe due grandi aree di disagio e un crescente numero di persone:

- La prima area è costituita da chi è colpito da un'*emergenza abitativa assoluta*, e non dispone della possibilità di vivere in uno spazio dignitoso e sicuro.

Ricadono in tale area persone e famiglie senza tetto o ricoverate in alloggi di fortuna. Manca, allo stato attuale, un dato quantitativo certo sul numero di persone che si trova in queste condizioni, dal momento che l'ultima ricerca censimentaria nazionale sulle persone senza dimora risale al 2000 e ha riguardato esclusivamente le persone trovate a dormire su strada e in dormitori<sup>14</sup>. Esistono però alcune stime locali, realizzate per esempio a Milano nel 2008<sup>15</sup>, la quale ha individuato circa 4mila soggetti privi di un'abitazione (408 in strada, 1.152 nei dormitori e circa 2.300 in baraccopoli o edifici dismessi). Sulla base di questo dato si potrebbe ipotizzare che a livello nazionale fra le 70mila e 100mila persone vivono in condizione di assoluta precarietà abitativa.

Le stime appaiono ovviamente condizionate dal modo in cui si definiscono i contorni dell'emergenza abitativa. A livello europeo si è lavorato alla definizione di una metodologia unitaria di rilevazione dei dati. Secondo questa classificazione<sup>16</sup>, si considerano in condizioni di emergenza abitativa, a diversi livelli di intensità, le persone prive di qualsiasi tipo di alloggio ("senza tetto"), quelle che sono ospitate in centri di accoglienza temporanei, chi vive in strutture del tutto inadeguate (impianti industriali dismessi, automobili e roulotte,..) chi vive in alloggi occupati senza titolo, chi vive in condizioni di grave affollamento e chi si trova a rischio di sfratto imminente.

Queste condizioni di precarietà abitativa assoluta sono vissute da persone e famiglie con situazioni estremamente diverse, molto lontane dallo stereotipo classico del clochard. Da rilevare come molti operatori sociali segnalino la presenza crescente, nell'ambito dei circuiti di accoglienza, di persone che sono "scivolate" repentinamente da una condizione di relativa tranquillità ad una condizione di povertà estrema proprio a causa del problema abitativo (per uno sfratto, per una separazione familiare) e non sono in grado di ri-accedere al mercato della casa.

---

<sup>14</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione d'indagine sull'esclusione sociale - "Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale", Roma 2001. La ricerca, realizzata dalla Fondazione E.Zancan, ha rilevato la presenza di 17mila persone senza dimora in Italia. Il dato è risultato molto più basso rispetto a precedenti stime. Nel 1991, ad esempio, la Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione presso la Presidenza del Consiglio aveva prodotto una stima compresa tra un minimo di 44mila e un massimo di 61mila persone senza dimora. C'è da valutare che la Fondazione Zancan ha incluso nella indagine solo coloro che in una determinata notte non avevano un tetto stabile, anche nella forma di una casa di accoglienza o di un alloggio protetto, calcolando solo chi, nella notte della rilevazione, secondo un approccio s-night (14 marzo 2000), si trovava per strada oppure in strutture di bassa soglia (dormitori) che non consentono una continuità di accoglienza. È bene ricordare, del resto, che l'indagine non aveva tanto e solo un obiettivo quantitativo, ma lo svolgimento di una analisi qualitativa.

<sup>15</sup> La ricerca è stata realizzata dall'Università Bocconi e dalla Fondazione De Benedetti.

<sup>16</sup> La tipologia europea sui senza dimora e sull'esclusione abitativa ETHOS è disponibile sul sito della European Federation of National Associations Working with the Homeless, [www.feansta.org](http://www.feansta.org)

In quest'area di forte disagio sociale, il problema dell'abitare si configura come necessità, in primo luogo, di garantire un'accoglienza immediata, sia pure di emergenza, per assicurare una sistemazione anche transitoria alle persone e alle famiglie in assoluto più fragili. Dall'altro lato, il problema è quello di garantire nel tempo il diritto ad un'abitazione per chi si trova in condizioni economiche effettivamente critiche e non è nelle condizioni di pagare un affitto, se non estremamente modesto. Questa domanda sociale può essere soddisfatta solamente attraverso l'intervento pubblico.

- La seconda area di disagio si riferisce a quelle fasce di popolazione che non sono in assoluto le più deboli, ma presentano comunque delle problematiche. Tali persone si possono definire come appartenenti alla cosiddetta *area grigia*, cioè persone che si trovano a fronteggiare il problema abitativo pur potendo contare su un reddito (o pensione) e su una condizione di relativa stabilità, che però non permettono loro di confrontarsi con le condizioni del mercato della casa.

In questa area grigia, si trovano famiglie monoreddito, lavoratori precari, famiglie monogenitoriali, giovani e anziani. Tutte persone che faticano sia a trovare un'abitazione adeguata alle loro necessità, sia a mantenerla.

Il social housing rappresenta uno degli strumenti tramite il quale sostenere questi soggetti che non rientrano nei canoni di povertà economica previsti per accedere all'edilizia residenziale pubblica ma che, allo stesso tempo, non sono in grado di misurarsi con il mercato odierno dell'abitare.

### **L'indice di povertà**

La possibilità o meno di ricadere all'interno di una delle due aree socio-economiche sopra descritte, dipende dall'indice di povertà che caratterizza una famiglia o una persona. È indubbio che la crisi economica abbia contribuito pesantemente alla questione abitativa, avendo fatto "scivolare" nell'area grigia o, peggio, in situazioni di disagio sociale assoluto, molte persone per le quali, fino a poco tempo, prima la casa non rappresentava un problema. Fondamentalmente si distingue fra *povertà relativa* e *povertà assoluta*:

- La povertà relativa (la percentuale di famiglie e persone povere) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile per persona (nel 2012 questa è risultata di 990,88€). Nel 2012 la povertà relativa in Italia è stimata al 12,7% pari a circa 3 milioni 232mila famiglie, per un totale di 9 milioni 563mila individui, in aumento rispetto al dato dell'anno precedente quando si assestava all'11,1%<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Report Istat: *La povertà in Italia*, anno 2012



La classificazione delle famiglie in povere e non povere, ottenuta attraverso la linea convenzionale di povertà, può essere maggiormente articolata utilizzando soglie aggiuntive, come quelle che corrispondono all'80%, al 90%, al 110% e al 120% di quella standard. Tali soglie permettono di individuare diversi gruppi di famiglie, distinti in base alla distanza della loro spesa mensile equivalente dalla linea di povertà.

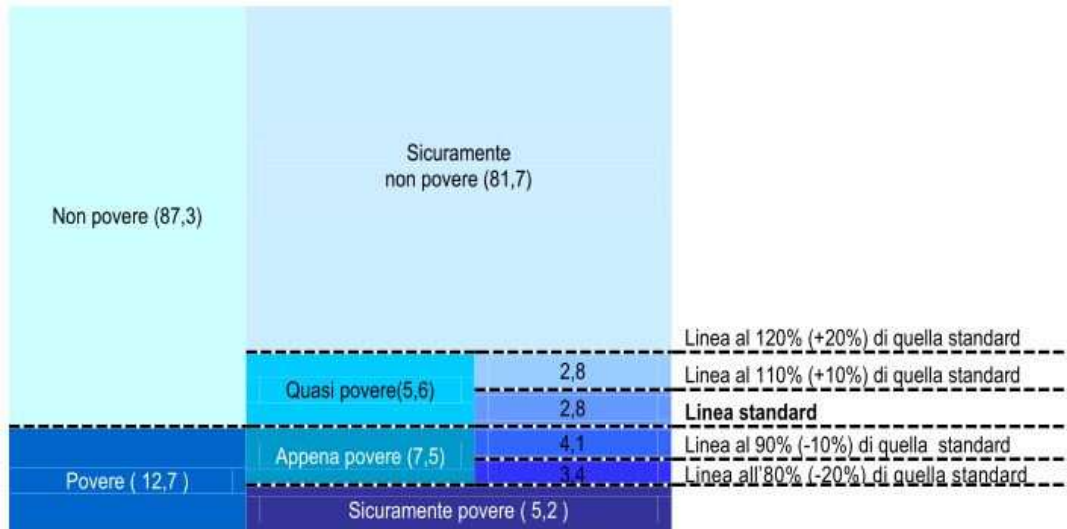


Grafico 3: povertà relativa delle famiglie rispetto alla "linea standard" di povertà - Fonte: report Istat "La povertà in Italia, anno 2012"

Esaminando i gruppi di famiglie sotto la soglia standard, risultano "sicuramente" povere, cioè quelle che hanno livelli di spesa mensile equivalente inferiori alla linea standard di oltre il 20%, circa 1 milione 318 mila famiglie, il 5,2% del totale delle famiglie residenti. Il 7,5% delle famiglie residenti in Italia é "appena" povero (ha una spesa inferiore alla linea di non oltre il 20%) e tra queste più della metà (cioè il 4,1% del totale delle famiglie) presenta livelli di spesa per consumi molto prossimi alla linea di povertà (inferiori di non oltre il 10%).

Anche tra le famiglie non povere esistono gruppi a rischio di povertà; si tratta delle famiglie con spesa per consumi equivalente superiore, ma molto prossima, alla linea di povertà: il 2,8% delle famiglie residenti presenta valori di spesa superiori alla linea di povertà di non oltre il 10%.

Il fenomeno della povertà relativa, oltre ad essere associato alla tipologia familiare (numero di componenti; presenza di figli, specialmente se minori; anziani o giovani coppie; single ecc. ecc.), dipende anche dai bassi livelli di istruzione della persona di riferimento, dai bassi profili professionali e dall'esclusione dal mercato del lavoro. Scomponendo la scala nazionale, ritroviamo indici di povertà più alti nel Mezzogiorno rispetto a quelli rilevati al Nord.

- La povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è

considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile. Vengono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e ampiezza demografica del comune di residenza). Nel 2012 la povertà assoluta in Italia è stimata al 6,8% pari a 1 milione 725mila famiglie, corrispondenti a 4 milioni 814mila individui, in aumento dell'1,6% rispetto al 2011<sup>18</sup>.

Anche in tal caso il fenomeno della povertà assoluta è associato alla tipologia familiare, bassi livelli di istruzione della persona di riferimento, dai bassi profili professionali e dall'esclusione dal mercato del lavoro. Oggi però un livello di istruzione medio alto e un lavoro, anche di elevato livello professionale, non garantiscono più dal rischio di cadere in povertà assoluta, soprattutto quando altri membri della famiglia perdono la propria occupazione o modificano la propria posizione professionale.

Scomponendo la scala nazionale è sempre il Sud a detenere la percentuale maggiore di poveri assoluti.

Ulteriore "metro" di giudizio del disagio economico e sociale ci è dato dal cosiddetto *indice sintetico di deprivazione*<sup>19</sup> che, rispetto agli indici di povertà relativa e assoluta, consente di meglio evidenziare le diverse forme di disagio e di vulnerabilità connesse alle dinamiche del mercato del lavoro, soprattutto in una fase economica quale è quella attuale.

Si definiscono come famiglie in condizioni di deprivazione che dichiarano almeno tre delle nove deprivazioni riportate di seguito:

1. non riuscire a sostenere spese impreviste;
2. avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo);
3. non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa;
4. non potersi permettere un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni;
5. non potersi permettere il riscaldamento adeguato dell'abitazione;
6. non potersi permettere l'acquisto di una lavatrice;
7. non potersi permettere l'acquisto di un televisore a colori;
8. non potersi permettere l'acquisto di un telefono;
9. non potersi permettere l'acquisto di un'automobile.

I dati disponibili a riguardo sono relativi al 2011, con il 22,4% delle famiglie residenti in Italia che presenta almeno tre delle difficoltà considerate, pari a circa 13,5 milioni di

---

<sup>18</sup> Ibidem

<sup>19</sup> L'indice di deprivazione è previsto dal progetto EU-Silc, istituito col Regolamento dell'Unione Europea n° 1177/2003. I risultati di questa indagine confluiscono nei rapporti periodici dell'Unione Europea sulla situazione sociale e sulla diffusione della povertà nei paesi dell'Unione. L'obiettivo prioritario dell'indagine è di fornire, tramite definizioni e metodi armonizzati, dati comparabili, sia a livello trasversale che longitudinale, per l'analisi della distribuzione dei redditi, del benessere e della qualità della vita delle famiglie e delle politiche economiche e sociali adottate a livello nazionale e/o europeo

individui (l'11,3 per cento nel caso di quattro o più) e mostra un aumento consistente, di oltre sette punti percentuali (di 4,3 punti) rispetto al 2010<sup>20</sup>.

anche la deprivazione mostra una forte associazione con il territorio, la struttura familiare, il livello di istruzione e la partecipazione al mercato del lavoro. Le percentuali maggiori di deprivazioni si riscontrano nel Mezzogiorno.

### **La fragilità della popolazione e delle famiglie italiane**

La domanda abitativa è collegata non solo alla povertà economica, ma anche ai profondi cambiamenti intervenuti nella composizione delle famiglie, le quali si sono "ristrette", formate così da meno componenti e con un conseguente aumento dei soggetti che vivono soli o delle coppie senza figli.

Al 31 dicembre 2012 risultavano risiedere in Italia 59.685.227 persone a fronte di un numero di famiglie anagrafiche pari a 25 milioni 873mila con un numero medio di componenti per famiglia di 2,3 individui. Rispetto a 10 anni fa, nel 2003, il numero delle famiglie è aumentato di oltre 2 milioni mentre il numero medio di componenti è diminuito poiché si assestava a 2,52<sup>21</sup>. Permangono diversi squilibri fra Nord e Sud, in quanto nelle regioni meridionali il numero medio di componenti è più alto.

L'aumento del numero delle famiglie, che sono sempre più piccole, è da imputare a diverse cause, come il tasso di denatalità italiana, l'allungamento dell'aspettativa di vita delle persone, l'instabilità dei rapporti di coppia (meno matrimoni; prime nozze celebrate più tardi rispetto al passato; aumento del numero di separazione e divorzi).

La conseguenza di questo fenomeno è la necessità di trovare case più piccole, più adatte alle esigenze di un singolo o di una coppia, piuttosto che abitazioni da un taglio più grande, più difficili da gestire e soprattutto più costose.

### **Gli immigrati**

I flussi migratori compongono buona parte della domanda sociale di abitazioni e per questo occorre un approfondimento specifico sulla questione della popolazione straniera immigrata.

Al 1° gennaio 2013 la popolazione straniera residente era pari a 4.387.721 individui, il 7,4% sul totale dei residenti italiani e stranieri, in forte aumento negli anni (nel 2000 corrispondevano al 2,2%)<sup>22</sup>. L'esistenza degli immigrati riesce a compensare il saldo naturale negativo che caratterizza invece la popolazione italiana la quale, senza tale apporto, sarebbe destinata a calare.

La presenza dei cittadini stranieri immigrati è cresciuta in modo rilevantissimo quasi ovunque, ma permane e anzi si accentua uno squilibrio geografico abbastanza

---

<sup>20</sup> Fonte: Istat – *Noi Italia: 100 statistiche per capire il paese in cui viviamo, 2013*

<sup>21</sup> Fonte: Istat

<sup>22</sup> Ibidem

mercato, legato alla maggiore appetibilità dell'offerta lavorativa delle regioni del nord (oltre il 60% degli stranieri vi risiede per un'incidenza sulla popolazione che si aggira attorno al 10%). Di contro le regioni del sud (con appena il 14%), assolvono soprattutto al ruolo di territorio di ingresso, tappa iniziale di un percorso migratorio che ha come destinazione finale altre regioni italiane o altri paesi europei.

La concentrazione degli immigrati è ovviamente più alta nei grandi centri urbani, ma la loro presenza è rilevata in buone percentuali anche sul territorio dei piccoli e dei medi centri.

A differenza degli italiani, gli stranieri si rivolgono prevalentemente al mercato della locazione piuttosto che a quello della compravendita. Difatti più della metà delle famiglie straniere vive in affitto o subaffitto (da un'indagine riferita al 2009 risultavano in affitto o subaffitto il 58,7%, mentre le famiglie in proprietà erano il 23,1%. Il restante 18,2% dichiarava di vivere nell'abitazione di residenza in uso gratuito o in usufrutto<sup>23</sup>).

In generale, le abitazioni delle famiglie con stranieri presentano maggiori problemi di sovraffollamento e di scarsa qualità dell'abitazione rispetto a quanto rilevato per le famiglie italiane. Questa condizione, almeno negli anni precedenti alla crisi, mostrava segnali di miglioramento, in quanto fra il 2000 e il 2006 le compravendite di abitazioni da parte di immigrati erano aumentate esponenzialmente, segno di un maggiore benessere economico da parte di questi. Già nei primi anni di crisi però, questa tendenza è andata ovviamente scemando, registrando un vero e proprio crollo, di pari passo con la riduzione delle capacità di spesa delle stesse famiglie italiane.

Il disagio abitativo delle famiglie di immigrati si confronta anch'esso con l'esigua risposta da parte pubblica a soddisfare il bisogno di una casa per chi versa nelle condizioni economiche peggiori. Soprattutto in questo periodo di crisi, gli stranieri sono entrati ancora più in competizione con le famiglie di italiani che presentano disagi abitativi, in quanto, laddove esiste una qualche nuova offerta di abitazioni sociali pubbliche, spesso la popolazione immigrata si colloca in testa alle graduatorie per l'accesso (pur non riuscendo in ogni caso a soddisfare tutta la domanda presente). Un ulteriore aggravante dell'incapacità dell'edilizia residenziale pubblica a soddisfare la crescente domanda di alloggi da parte delle famiglie italiane ritrovatesi in breve tempo in una situazione di povertà.

### **I giovani e la difficoltà a lasciare casa**

I giovani italiani faticano a lasciare la famiglia d'origine e ad intraprendere una vita autonoma e in questo l'Italia si configura come molto simile agli altri paesi dell'area mediterranea, come ad esempio la Spagna (nell'Europa centro settentrionale invece, i giovani vanno più precocemente a vivere fuori di casa). Per loro si prospetta un mercato immobiliare di difficile accesso a causa delle condizioni lavorative alle quali sono sottoposti (precariato, flessibilità), che spesso non garantiscono una

---

<sup>23</sup> Fonte: Istat - *Le famiglie con stranieri: indicatori di disagio economico*, anno 2009

indipendenza economica tale da giustificare e sostenere la spesa relativa ad una abitazione in affitto e ancor più in proprietà (difficoltà ad accendere un mutuo per le scarse garanzie che un giovane è solito fornire relativamente ad un reddito economico stabile).

Nel 2012 erano il 61,2% dei giovani di 18-34 anni celibi e nubili a vivere con almeno un genitore, percentuale che non presenta modifiche sostanziali rispetto a quanto rilevato nel 2001 e anni successivi, attestandosi sempre attorno al 60%<sup>24</sup>. Si tratta soprattutto di studenti (35,5%), occupati (37% in costante calo) e giovani in cerca di lavoro (25,1%, in costante aumento<sup>25</sup>). Si noti che le percentuali di giovani che abitano ancora con i genitori, siano maggiori al sud, rispetto al nord e al centro.

Il calo del tasso di occupazione è da imputare alle difficoltà presentatesi con lo scoppiare della crisi economica e, come detto, non cenna a calare, prospettando scenari sempre più drammatici per i giovani che vorrebbero uscire di casa ma non ne hanno le facoltà economiche e vedono nella famiglia il loro principale ammortizzatore sociale. Chi riesce ad andare a vivere fuori di casa spesso lo fa optando per una vita di coppia, o comunque andando a vivere con altre persone per dividere le spese.

Un discorso specifico occorre farlo per la fascia di giovani che si identifica negli studenti universitari fuori sede. Secondo una ricerca effettuata da Scenari Immobiliari nel 2011, in Italia sono circa 660mila gli studenti (600 italiani e 60mila che provengono dall'estero) fuori sede alla ricerca di un alloggio. Le residenze universitarie (pubbliche o private) riescono a soddisfare però solo il 9,8% di tale domanda, con circa 64.500 posti letto distribuiti fra 714 strutture. In nostro paese presenta una situazione critica rispetto al resto d'Europa, dove la domanda media soddisfatta è del 21,1%, più del doppio di quella italiana.

La gran parte degli studenti si trova costretta a rivolgersi al mercato privato per trovare un alloggio in affitto. Mancano però abitazioni locate a prezzi ragionevoli e questo può costituire un blocco all'ascensore sociale per quelli che non possono permettersi, per insufficienza di risorse economiche, di seguire un corso di studi in una città diversa dalla propria. In tale ambito va inoltre considerato la diffusione di un mercato degli affitti in nero, a canoni commisurati al numero di posti letto disponibili, e senza alcuna corrispondenza alla qualità (e sicurezza) dell'alloggio.

Le città che presentano i problemi maggiori sotto tali aspetti, sono Milano, Roma, Bologna e Pisa.

---

<sup>24</sup> Fonte: Istat – indagine multiscopo “Aspetti della vita quotidiana”, 2012

<sup>25</sup> Da dati provvisori dell'Istat, relativi ad agosto 2013, la disoccupazione giovanile in particolare (fascia d'età 15-24 anni) è risultata essere del 40,1%, il valore più alto mai registrato da quando sono iniziate sia le serie di indagini mensili (2004) che trimestrali (1977). Da agosto tale valore è poi continuato ad aumentare superando nei primi mesi del 2014 il 42%

### **La difficile condizione degli anziani**

Gli anziani rappresentano, per ragioni diverse, un altro segmento di popolazione esposto in modo particolare al problema della scarsa rispondenza della soluzione abitativa alle esigenze ed alle risorse individuali.

Un problema che si riflette in dimensioni demografiche notevoli dato che l'Italia, come tutti i paesi avanzati, presenta alti tassi di anzianità. Difatti secondo il censimento Istat della popolazione del 2011 erano presenti, sul totale della popolazione residente, ben il 20,8% (12.384.963 persone) di individui con età superiore a 65 anni, mentre nel 2001 la percentuale era pari al 18,7%. Anche gli ultra 85enni aumentano il loro peso percentuale sul totale dei residenti, con un 2,8% (2,2% nel 2001). Più di un individuo su 5 insomma oggi è un anziano, ed è una tendenza in costante aumento.

Gli anziani hanno bisogni molto particolari che sono condizionati principalmente da tre fattori:

- quello economico, poiché si tratta in gran parte di persone a reddito medio-basso (pensioni);
- quello fisico, relativo all'adeguatezza o meno dello spazio abitato rispetto alle reali esigenze;
- quello sociale, poiché si tratta spesso di persone sole.

Dal lato economico, gli anziani rappresentano, nel mercato attuale, una delle categorie più esposte al caro degli affitti, con incidenze elevate della spesa abitativa sul reddito, laddove si incrocino bassi redditi pensionistici e la localizzazione in una grande area urbana, dove gli importi delle locazioni sono più alti (assistiamo quindi a casi in cui le spese per l'abitazione incidono per più del 30% sui redditi).

Dal lato fisico si rilevano molti anziani che vivono in abitazioni sovradimensionate rispetto alle loro reali esigenze, con alti costi di gestione, il che aggrava la condizione di chi percepisce bassi redditi. Inoltre non sono da escludere le condizioni dell'immobile, che spesso non risponde ai bisogni degli anziani (case senza ascensore, fatiscenti, isolate ecc.) creando delle vere e proprie barriere architettoniche.

Infine, il fattore sociale, che incide sulla popolazione anziana in quanto è quella che affronta un maggior rischio di isolamento proprio perché nella maggioranza dei casi si trova a vivere da sola. Un aspetto accentuato dalla frammentazione delle famiglie e la progressiva difficoltà di queste ultime ad offrire assistenza ai parenti anziani, il che finisce per impattare direttamente sulla qualità della vita delle persone in età avanzata.

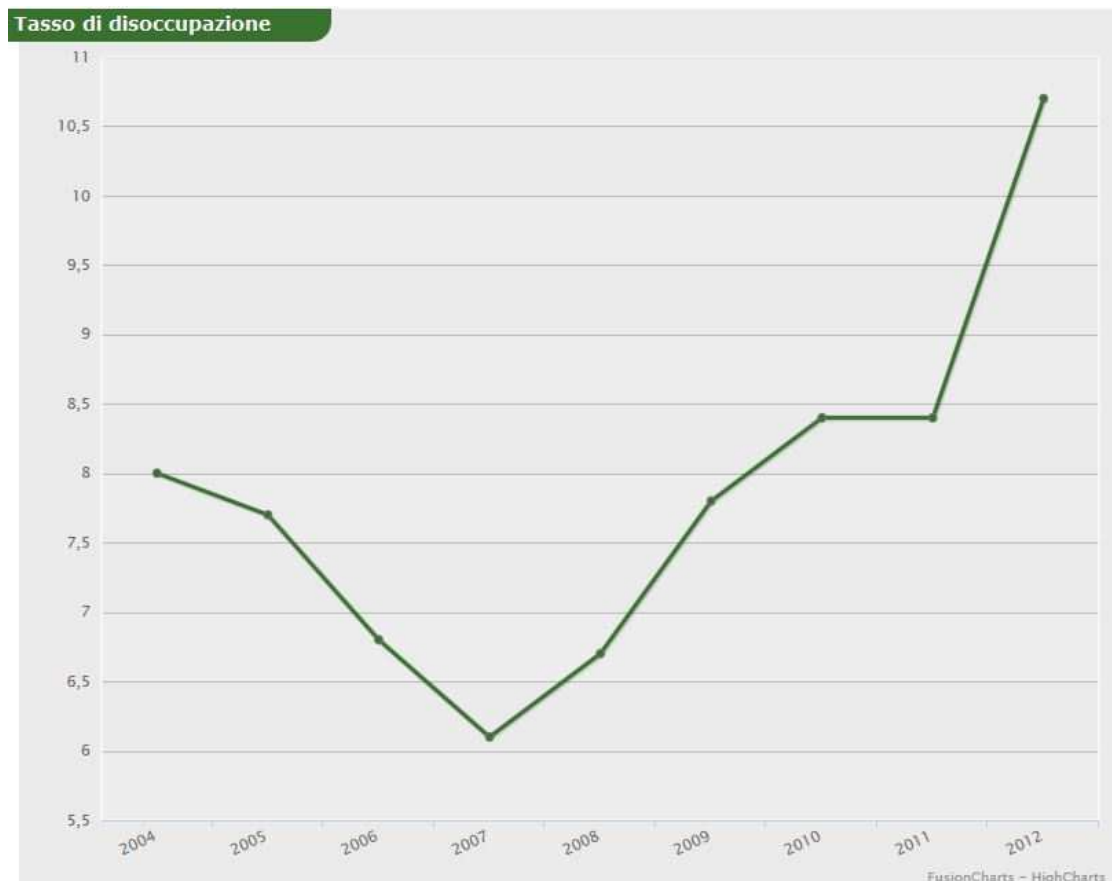
### **Il problema dell'occupazione**

La principale aggravante della condizione abitativa della popolazione e delle famiglie italiane è data dal problema lavorativo e dal crescente tasso di disoccupazione che affligge la penisola dall'avvento della crisi economica. Sono molte le persone e le famiglie che, a causa della cassa integrazione o della perdita del posto di lavoro, non

sono più in grado di sostenere il pagamento del canone di affitto o della rata del mutuo.

I dati relativi all'occupazione evidenziano una situazione, soprattutto nelle regioni meridionali, particolarmente grave. Dagli ultimi dati disponibili<sup>26</sup> il tasso di disoccupazione risulta essere del 12,9%, mentre quello di occupazione (15-64 anni) si attesta al 55,3%. Il tasso di disoccupazione è aumentato del doppio rispetto al 2007, prima dello scoppio della crisi, quando era al 6,1%. Nel 2012 i tassi erano rispettivamente il 10,7% e il 56,7%<sup>27</sup>.

Alla diminuzione del numero degli occupati e aumento dei disoccupati, si registra una diminuzione del tasso di inattivi rispetto ai valori in aumento che si erano registrati nei precedenti anni dopo lo scoppio della crisi, attestandosi secondo gli ultimi dati al 36,4%<sup>28</sup> (nel 2010 e 2011 era al 37,8%). Diminuiscono quindi le persone che decidono di propria volontà di abbandonare la ricerca di un lavoro, ma permane la difficoltà a trovarlo, in quanto l'aumento del tasso di disoccupazione fa capire che tali soggetti non hanno rinunciato alla ricerca, iscrivendosi nelle liste di disoccupazione, ma di certo non l'hanno neppure conclusa (e ad essi si aggiungono quelli che il lavoro lo hanno perso).



**Grafico 4: tasso di disoccupazione 2004-2012- Fonte: Istat**

<sup>26</sup> Dati provvisori Istat, "Occupati e disoccupati", gennaio 2014

<sup>27</sup> Fonte: Istat

<sup>28</sup> Dati provvisori Istat, "Occupati e disoccupati", gennaio 2014



Grafico 5: tasso di occupazione 15-64 anni, 2004-2012 - Fonte: Istat

Il ricorso in questi ultimi anni alla Cassa Integrazione Guadagni (Cig), ha registrato una crescita senza precedenti, soprattutto a partire dal 2009. Tale strumento costituisce il principale ammortizzatore sociale a disposizione delle imprese per affrontare la riduzione degli ordinativi senza ricorrere ai licenziamenti. La Cig si è rivelato uno strumento fondamentale per attenuare, anche se solo parzialmente, l'impatto della crisi sul settore occupazionale e sul reddito delle famiglie, ma è chiaro che il suo uso riflette solamente una situazione di estremo disagio lavorativo delle famiglie e dei singoli individui e non è possibile ricorrervi in eterno.



# **3. IL SOCIAL HOUSING IN ITALIA**

### 3.1 LA LEGISLAZIONE ITALIANA: ASPETTATIVE, SVILUPPI E CONSEGUENZE

#### 3.1.1 I primi anni dell'edilizia "popolare" fino alla fine degli anni '70

Il primo interessamento pubblico per l'edilizia popolare in Italia si ha con il varo della cosiddetta Legge Luzzatti (dal nome del parlamentare promotore del provvedimento) – L. 31 maggio 1903, n° 254. Tale legge è riconosciuta come la prima ad istituire l'edilizia economica e popolare a beneficio esclusivo dei ceti meno abbienti e dei lavoratori autonomi appartenenti alle fasce più basse, con l'intento di trasformare e migliorarne le condizioni di vita.

L'iniziativa del Governo si fondava soprattutto su provvedimenti di natura creditizia e fiscale per incentivare e promuovere la costruzione di case popolari da parte di enti pubblici e privati: enti morali, Comuni, società di mutuo soccorso, cooperative, imprenditori privati, società di beneficenza.

La Legge identificava per la prima volta anche gli IACP (Istituti Autonomi Case Popolari).

Altri provvedimenti seguirono alla Legge negli anni successivi e confluirono, nel 1908, in un testo unico (n° 89/1908) in cui venivano definiti i concetti di casa popolare e casa economica, rispondenti a diverse tipologie di destinatari.

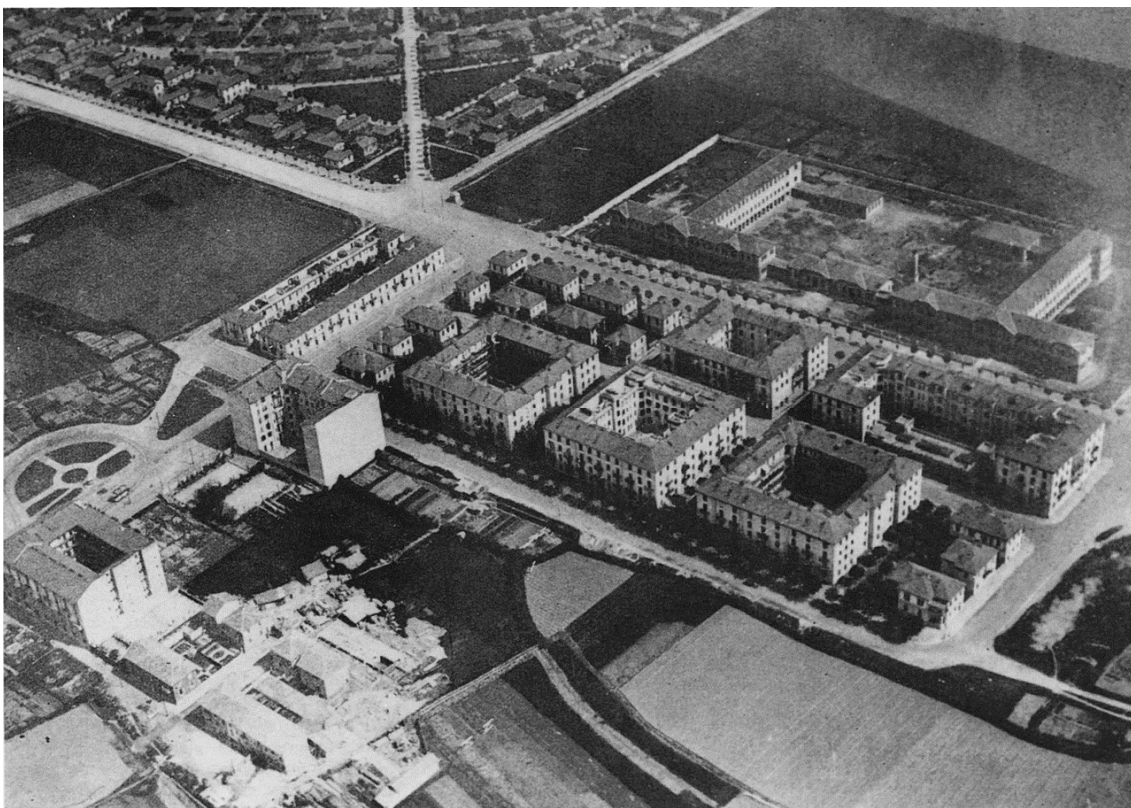


Figura 2 - Quartiere Mac Mahon, Milano 1908-09. Fonte: Google immagini

Alcuni dei pochi e più significativi interventi realizzati in quegli anni, si riflettono in una manciata di quartieri milanesi, quali il Mac Mahon (1908-09).

Successivamente, a cavallo fra le due guerre, l'avvenimento di maggior rilievo fu l'introduzione del "Testo Unico per l'Edilizia Popolare ed Economica" del 1938 (R.D. 28 aprile 1938, n° 1165), con il quale si dotò il settore di uno strumento di coordinamento circa le disposizioni legislative prese a livello nazionale.

### **La svolta dopo la II° Guerra Mondiale: il Piano INA-Casa**

Gli interventi realizzati fino all'inizio della II° Guerra Mondiale furono sporadici e di modesta entità nell'ottica di un quadro nazionale, ma devastazioni e i disagi nei quali si trovò il Paese alla fine della guerra, comportarono un drastico cambio degli scenari e delle parti in gioco.

L'emergenza delle distruzioni belliche indirizzò la politica verso un'enorme opera di ricostruzione che mai verrà eguagliata. La Legge n° 43 del 28 febbraio 1949, la cosiddetta Legge Fanfani, diede origine al Piano INA CASA. Con essa il governo promuoveva la costituzione, presso l'Istituto Nazionale Assicurazioni, di una sezione immobiliare (INA CASA appunto), con il compito di costruire alloggi destinati alla locazione o al riscatto per i lavoratori dipendenti. Gli scopi principali erano quelli di dare un lavoro alle persone e al contempo di fornire loro una casa, in un paese dove la guerra aveva sottratto tutto questo. Il meccanismo di finanziamento per gli interventi prevedeva dei versamenti di contributi diversificati<sup>29</sup>, i quali andavano a costituire un fondo apposito dal quale la pubblica amministrazione poteva attingere per la realizzazione degli interventi.

Il piano ha durata settennale, ma fu prorogato alla sua scadenza, nel 1955, per un altro settennio, rimando così in vigore fino al 1963.

Gli esiti di tale operazione però non furono giudicati soddisfacenti: <<Chiare sono le finalità del piano: arginare l'aumento del tasso di disoccupazione; usare l'edilizia in funzione subordinata ai settori trainanti, tenendola ferma a un livello preindustriale e in funzione dello sviluppo delle piccole imprese; mantenere inalterato più a lungo possibile un settore della classe operaia fluttuante, ricattabile e non massificabile; fare dell'intervento pubblico un sostegno per l'intervento privato>> e ancora <<La politica urbanistica dell'Ina-Casa appare subito ai più avvertiti antitetica a una "sana" pianificazione urbanistica. Dislocati in aree lontane dai centri urbanizzati per usufruire di terreni a basso costo, i quartieri Ina-Casa sfuggono a inquadramenti di piano o condizionano questi ultimi, stimolando la speculazione fondiaria o edilizia che progressivamente li raggiunge ed accerchia, approfittando delle infrastrutture create dall'operatore pubblico>><sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Il Piano INA-Casa venne finanziato da un sistema misto pubblico-privato, comprendente un contributo sul salario pari allo 0,6% per i lavoratori, 1,2% a carico del datore di lavoro e pari al 4,3% calcolato sul complesso delle due contribuzioni a carico dello Stato.

<sup>30</sup> Manfredo Tafuri, *Storia dell'architettura italiana: 1944-1985*, pag. 22-23, Einaudi Torino - 1986

Difatti, con l'intento di dare un lavoro al più ampio numero di persone, si immette nell'edilizia una quantità notevole di manodopera non qualificata che si riflesse in una scarsa qualità degli immobili costruiti. Inoltre gli interventi vennero realizzati prevalentemente in aree periferiche e lontane dai centri abitati, poiché il prezzo delle aree più vicine era troppo alto per i budget disponibili, in quanto la legislazione riguardante l'acquisizione dei terreni sui quali costruire non si rivelò abbastanza efficace nel ridurre il prezzo degli stessi.

Ciononostante, il piano rappresentò, ad oggi, la più alta produzione di edilizia pubblica sul totale del costruito nel Paese, attestandosi sul 7%, per un totale di circa 355.000 alloggi realizzati.



Figura 3 - Quartiere Harar, Milano 1951-55; realizzato sotto gestione INA-CASA. Fonte: Google immagini

### **La legge n° 167/1962**

La legge 18 aprile 1962, n° 167, "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare", che apportava modifiche ai meccanismi di acquisizione delle aree edificabili per realizzare gli interventi di edilizia pubblica. Essa rendeva possibile acquisire ad un prezzo inferiore a quanto normalmente accadeva, aree più vicine al centro urbano, evitando così il problema degli insediamenti isolati e relegati in estrema periferia. Inoltre imponeva l'obbligo, per Comuni o capoluoghi di Provincia con più di 50.000 abitanti, di predisporre appositi

---

Piani di Zona<sup>31</sup> in cui individuare le aree destinabili alla costruzione di abitazioni di edilizia economica e popolare (i cosiddetti PEEP).

Le innovazioni introdotte dalla legge non furono però sfruttate a pieno e si continuò a costruire prevalentemente lontano dai centri, senza spesso integrare verde e servizi, condannando di fatto le città italiane a quello sviluppo accelerato ed incontrollato, sotto la spinta di industrializzazione e immigrazione, che le ha caratterizzate ad oggi.

### **Il Piano Gescal**

Il Piano INA-Casa venne sostituito al suo termine, nel 1963, con il “Programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori”, adottato con la legge del 14 febbraio 1963, n° 60, e comunemente chiamato Piano GESCAL. La Gescal (gestione case per lavoratori) era una nuova struttura organizzativa istituita ad hoc, il cui compito era sostanzialmente quello di proseguire l’attività svolta dall’INA-Casa ereditandone il patrimonio realizzato. La programmazione divenne decennale e si diede la piena responsabilità operativa agli IACP. Gli alloggi realizzati, destinati sempre ai lavoratori, era previsto venissero assegnati per metà in proprietà e metà in locazione. Il meccanismo di finanziamento era il medesimo dell’INA-Casa, con una piccola riduzione dei contributi dovuti e l’aggiunta degli introiti dovuti alla vendita del patrimonio immobiliare realizzato dalla gestione precedente.

Negli anni di attuazione del piano, si assistette però, sempre più, ad un costante declino dell’intervento pubblico sul totale dell’attività edilizia, con una sempre minore realizzazione di alloggi sociali<sup>32</sup>.

### **La Legge per la Casa, n° 865/1971: l’Edilizia Residenziale Pubblica**

Un riordino generale delle competenze, sia in termini di programmazione e gestione che di determinazione e utilizzo delle risorse finanziarie, si ebbe con la legge 22 ottobre 1971, n° 865, “Programmi e coordinamento dell’edilizia residenziale pubblica. Norme sull’espropriazione per pubblica utilità”.

Si inizia a parlare quindi di “edilizia residenziale pubblica” (ERP), sostituendo la dicitura di “edilizia economica e popolare”, definendo con la prima il patrimonio immobiliare realizzato con il concorso finanziario dello Stato o di altri enti pubblici per la costruzione di abitazioni a costo contenuto per i cittadini meno abbienti.

In base al ruolo svolto dall’operatore pubblico, è possibile distinguere 3 diverse tipologie di ERP:

---

<sup>31</sup> Art. 1 L. 167/1962: i Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o che siano capoluoghi di Provincia, sono tenuti a formare un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico.

<sup>32</sup> La produzione di edilizia pubblica sul totale del costruito scese rapidamente, fra il '64 e il '71 ad un più esiguo 3%, a fronte del 7% del Piano INA-Casa.

1. Edilizia sovvenzionata: si intende quella realizzata a totale carico degli Enti pubblici (Stato, Regioni o altri enti locali). Solitamente l'attuazione è demandata direttamente agli IACP (successivamente ATER, aziende territoriali per l'edilizia residenziale) o ai Comuni. Il patrimonio immobiliare sul quale si opera è di proprietà pubblica. Gli alloggi così realizzati possono essere concessi in locazione a soggetti soddisfanti determinati requisiti, ed eventualmente predisposti alla vendita futura.
2. Edilizia agevolata: si intende quella realizzata da privati, con finanziamenti messi a disposizione dallo Stato (e successivamente anche dalle Regioni), a condizioni di particolare favore, e con contributi in conto interessi e a fondo perduto. I finanziamenti possono essere erogati a favore di enti pubblici, cooperative edilizie, imprese, soggetti privati, per la realizzazione di alloggi a basso costo su aree comprese nei piani di zona per l'edilizia popolare (PEEP). Sono le imprese di costruzione a richiedere direttamente i finanziamenti. Gli alloggi possono essere posti in locazione o in vendita.
3. Edilizia convenzionata: si intende quella diretta alla costruzioni di alloggi previa sottoscrizione di un accordo tra gli operatori privati del settore edile (spesso le cooperative) e l'ente pubblico (il Comune). Tale accordo è stipulato soprattutto a riguardo del prezzo di cessione o di affitto degli immobili da realizzare e ai requisiti richiesti per i potenziali acquirenti. L'ente pubblico attribuisce beni o contributi direttamente all'impresa costruttrice.

Gli IACP vennero designati come gli unici referenti dello Stato e gli unici incaricati di eseguire gli interventi di edilizia residenziale pubblica. Inoltre venne istituito il CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale) per distribuire i fondi alle Regioni. A queste venne affidata la localizzazione degli interventi e la loro attuazione mediante la scelta dei soggetti esecutori pubblici (IACP) e privati (cooperative edilizie). Vengono inoltre ampliate le possibilità d'intervento dei Comuni, dando loro la possibilità di espropriare aree edificate e non per la formazione dei PEEP (Piano per l'Edilizia Economica e Popolare), introdotti con la Legge 167, e dei PIP (Piani per gli Insediamenti Produttivi).

### **Il Piano Decennale per l'Edilizia Residenziale Pubblica, Legge n° 457/1978**

la legge 457/1978 costituì, di fatto, l'ultimo specifico tentativo di finanziare l'intervento pubblico nell'edilizia abitativa, attraverso programmi biennali d'intervento. Il piano decennale riguardava, precisamente:

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

Il piano doveva indicare e quantificare le risorse finanziarie e creditizie da destinare agli interventi, determinando i criteri per la loro gestione coordinata.

Uno degli aspetti più interessanti fu sicuramente l'introduzione della possibilità di realizzare gli interventi di edilizia residenziale pubblica in contesti di recupero del patrimonio edilizio esistente.

Con tale norma si completò il decentramento di alcune funzioni dello Stato alle Regioni, iniziato con la legge del 1971.

Nello stesso anno si regolarizzò il mercato della locazione abitativa, con l'approvazione della legge n° 392 che istituiva l'equo canone, ovvero un sistema di determinazione dei canoni di locazione secondo il quale l'affitto non può superare una certa percentuale del valore catastale dell'immobile, il che comportò una contrazione dell'offerta abitativa in affitto, in favore dell'acquisto di una casa.

### **3.1.2 il fallimento delle politiche di edilizia residenziale pubblica**

L'attività normativa riprese vigore negli anni '90, con la legge n°179 del 1992, "Norme per l'edilizia residenziale pubblica", la cui principale novità riguardava l'introduzione di norme relative ai cosiddetti "Piani Complessi", quali i "Programmi di Riqualificazione Urbana" (PRIU) e i "Piani Integrati d'Intervento" (PII), che devono essere promossi dai Comuni al fine di riqualificare il tessuto urbanistico edilizio e ambientale. Ancora una volta, come con la legge 457/1978, si pone attenzione sul recupero del patrimonio edilizio realizzato negli anni precedenti, ampliando il campo ad una integrazione funzionale, fisica e sociale nell'ambito di una riqualificazione urbana complessiva e non più puntuale.

L'anno successivo (1993), con la Legge n° 493, articolo 11, si introdusse un altro strumento appartenente ai Piani Complessi, i "Programmi di Recupero Urbano" (PRU) orientati prevalentemente al servizio del patrimonio di edilizia residenziale pubblica o ambiti immediatamente contermini.

Nell'ambito dei PRU fu poi previsto un bando per la realizzazione degli interventi di edilizia sovvenzionata sperimentale con D.M. 22 ottobre 1997, i "Contratti di Quartiere" (CdQ), i quali si presuppongono appunto conformi alla strumentazione urbanistica esecutiva, identificata con il Piano di Recupero già previsto dal Comune. Secondo il decreto, i CdQ <<privilegiano operazioni di recupero e rinnovo nelle periferie urbane>> e, più in generale, <<negli ambiti meno coinvolti nei processi di riorganizzazione urbana caratterizzati anche da evidenti condizioni di disagio abitativo ed economico-sociale>>.

Nel corso degli anni '90 si assistette inoltre ad una progressiva trasformazione degli IACP in vere e proprie aziende in grado di operare con quei criteri di economicità ed efficienza propri dell'impresa privata. Le prime Regioni ad effettuare tale cambiamento

furono il Veneto nel 1995 con la sua ATER (Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale), e la Lombardia nel 1996 con l'ALER (Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale).

La trasformazione più consistente, avvenne però con il D.Lgs. n° 112/1998 (riforma Bassanini), con il quale tutte le competenze dell'intero settore dell'ERP passarono alla competenza delle Regioni, in particolare:

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

Allo Stato rimasero solo i compiti di determinazione dei principi e finalità di carattere generale, d'impulso, di garanzia e sostegno delle fasce economicamente più deboli, con la definizione dei livelli minimi dei servizi abitativi, nonché gli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Con il decreto venne soppresso anche il CER, conferendo alle Regioni la diretta attribuzione dei fondi volti al finanziamento degli interventi e la competenza riguardo la fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi e la definizione dei canoni di locazione.

Riguardo i finanziamenti, per contro, questi si ridussero drasticamente, in quanto gran parte di essi provenivano dal fondo istituito con la Gescal, il cui regime fu cancellato con la sentenza della Corte Costituzionale 12 settembre 1995 n°424, per poi cessare definitivamente nel 1998. Venne quindi a mancare la principale fonte finanziaria dalla quale attingere risorse per la realizzazione di nuovi interventi di ERP.

Sempre al 1998 è poi da ascrivere un altro provvedimento che contribuì a mettere in crisi tutto il sistema dell'edilizia residenziale pubblica. Infatti con la Legge n° 431/1998 si sopprime la legge per l'equo canone del 1978, a favore di una liberalizzazione dei canoni di locazione che poterono così seguire le logiche di mercato, con un conseguente aumento dei prezzi e una domanda orientata sempre più all'acquisto che alla locazione<sup>33</sup>. A poco e nulla valse l'istituzione del "Fondo di sostegno all'affitto" (FSA) che prevede l'erogazione di contributi a favore di famiglie che abitano in affitto e che hanno un canone di locazione eccessivamente oneroso rispetto al reddito. L'elevato numero delle richieste, a fronte dell'esiguità dei fondi disponibili, finì col determinare una differenza notevole tra il contributo teorico e quello reale, contributo che si ridusse di pari passo con la riduzione dei fondi messi a disposizione, ogni anno

---

<sup>33</sup> Negli anni a seguire gli affitti aumentarono quasi del doppio in talune città, specie nei centri urbani grandi e medio grandi, escludendo larghe fasce di popolazione dalla possibilità di accedere ad un'abitazione in regime di locazione.



sempre più esigui (ricordiamo la soppressione in quello stesso anno dei fondi ex-Gescal).

A poco servì anche la possibilità di stipulare affitti a “canone concordato”, in alternativa ai contratti cosiddetti liberi (di mercato), istituiti sempre con la Legge 431. I contratti in questione permettevano particolari condizioni fiscali al proprietario che affittava un alloggio di sua proprietà e l'obiettivo era naturalmente quello di rendere maggiormente sostenibile l'affitto per gli inquilini. Tale provvedimento però non produsse gli effetti sperati, in quanto non ritenuto sufficientemente conveniente dai proprietari di alloggi, che preferirono in maggioranza la stipulazione di contratti nel mercato dei canoni liberi, dal quale potevano trarre ricavi comunque maggiori anche senza le agevolazioni fiscali.

Ultimo, ma non certamente meno grave provvedimento, è quello relativo alla Legge 24 dicembre n° 560/1993<sup>34</sup>, “Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica”, che ha contribuito ad erodere in modo sostanziale il patrimonio ERP, senza un effettivo ricambio di alloggi nuovi e con ricavi dalle vendite assolutamente irrisori (ricavo unitario medio di € 23.700).

Riassumendo, gli anni '90 e in particolare il 1998, cambiarono radicalmente gli scenari nel campo dell'ERP, in quanto vennero a mancare i fondi per le nuove costruzioni, riducendo ampiamente il ruolo dell'operatore pubblico (Regioni, private di risorse adeguate e stabili) e portando ad una limitatissima realizzazione di nuovi alloggi che ha impedito, fino ai giorni nostri, la sostituzione di quelli facenti parte dello stock presente che continuano ad essere venduti (vendite effettuate per raccogliere fondi per nuove costruzioni, ma sempre insufficienti a coprire il fabbisogno reale e sostituire lo stesso stock venduto).

A conferma della scarsa efficacia complessiva degli interventi legislativi messi in campo dal punto di vista normativo e di finanziamento, per favorire una produzione edilizia di nuovi alloggi di edilizia sovvenzionata, ricordiamo che nel ventennio tra il 1984 e il 2004 si passò da 34.000 abitazioni costruite all'anno a sole 1.900 unità. Negli stessi periodi in Francia e Gran Bretagna, riferendosi solo al 2004, si producevano rispettivamente 80.000 e 30.000 alloggi. Sorte analoga subisce la produzione di abitazioni costruite in regime agevolato con contributo pubblico, calate nello stesso periodo da 56.000 a 11.000. complessivamente lo stock abitativo pubblico (di proprietà dello Stato, Regioni, Province, Comuni, Ater/IACP) è calato di oltre il 20% dal 1991, quando si attestava all'incirca sul milione di alloggi

---

<sup>34</sup> L'alienazione degli alloggi è consentita esclusivamente per la realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo di tale settore ed hanno diritto all'acquisto degli alloggi gli assegnatari, i quali conducano un alloggio a titolo di locazione da oltre un quinquennio e non siano in mora con il pagamento dei canoni e delle spese.

### **3.1.3 Il collasso e le nuove soluzioni del periodo contemporaneo**

Il quadro delle politiche nazionali per la casa nei primi anni del 2000<sup>35</sup> vede un sostanziale collasso del relativo sistema, delineatosi in seguito ai provvedimenti legislativi degli anni '90.

Con la chiusura della sezione autonoma edilizia residenziale della Cassa Depositi e Prestiti, i fondi giacenti vengono suddivisi tra edilizia sovvenzionata, convenzionata e altre forme di intervento così come stabilite dalla L. 21/2001, l'ultima ad ipotizzare un finanziamento pubblico statale: la Finanziaria 2002, infatti, è la prima a non prevedere risorse per l'ERP da parte dello Stato. Intanto dal quadro statistico (2002) emerge che la spesa pubblica in Italia per l'edilizia pubblica è pari all'1% del PIL, mentre in altri paesi come la Francia è pari al 2,9%, in Irlanda al 3,2% e nel Regno Unito al 5,6%.

Soltanto con la L. 9/2007 è stata riconosciuta a livello nazionale la necessità di impostare un programma di intervento di medio termine, istituendo il Tavolo generale di concertazione sulle politiche abitative, che ha portato alla sottoscrizione di un documento ufficiale condiviso da parte di Stato, Regioni, Amministrazioni locali, operatori di settore ed organizzazioni sindacali, nell'ottica di una ripresa delle politiche nel settore.

La Finanziaria del 2008<sup>36</sup> (Governo Prodi) ha recepito solo parzialmente le linee guida di tale documento, destinando in buona sostanza gran parte delle risorse per altri fini (riduzione ICI, risorse destinate alla produzione).

Dei 544 milioni di euro ripartiti dai Ministri Ferrero e Di Pietro attraverso la L. 222/2007<sup>37</sup> (già ridotti ad un quarto rispetto a quanto ritenuto necessario dal documento definito durante il Tavolo generale di concertazione sulle politiche abitative appena citato) per un "Piano Straordinario di Edilizia Residenziale Pubblica" (formulato il 18 dicembre 2007), soltanto 197,6 milioni verranno effettivamente resi disponibili dal Governo Berlusconi nel frattempo subentrato. I restanti 350 milioni sono invece rimasti bloccati sino al marzo 2010, quando sono stati destinati all'attivazione della complessa macchina del sistema dei Fondi Immobiliari per il cofinanziamento degli interventi anche da parte di privati in project financing, nonché di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale.

La distribuzione dei fondi già stanziati per gli interventi al patrimonio pubblico fu quindi più che dimezzata (con erogazioni ritardate di due anni), così come fu dimezzato il FSA istituito con la L. 431/1998.

---

<sup>35</sup> Il quadro sintetico di analisi della situazione è compreso nel compendio della ricerca <<Offerta e fabbisogno di abitazioni al 2018 in Lombardia>> realizzato dal Dipartimento di Architettura e Pianificazione (DIAP) del Politecnico di Milano per la Cisl Lombardia

<sup>36</sup> Legge 24 dicembre 2007, n° 244

<sup>37</sup> Legge 29 novembre 2007 n° 222, "Conversione in Legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale"

La Legge di riferimento per questa situazione è la n° 133 del 2008<sup>38</sup>, al cui articolo 11 in particolare, il cosiddetto “Piano Casa di Edilizia Abitativa” (PNEA), la quale si differenzia dalla precedente, n° 222/2007, oltreché per la drastica riduzione degli stanziamenti (come detto, da 544 a 197,6 milioni di euro), anche per uno squilibrio nella distribuzione degli stessi tra Regioni del nord e del centro – sud. Le seguenti tabelle<sup>39</sup> illustrano le principali differenze fra le due Leggi a riguardo dell’entità dello stanziamento e delle tipologie di intervento sul parco alloggi sociale.

ex legge 222/2007 centrosinistra	acquisto	7%
	nuova costruzione e completamento	13%
	locazione sul mercato	19%
	manutenzione straordinaria ed adeguamento	7%
	recupero, ristrutturazione e restauro	54%
	numero totale alloggi	11.812

**Tabella 2: Piano Nazionale Edilizia Abitativa secondo Governo 2007. Fonte: *L’offerta e il fabbisogno di abitazioni al 2018 nella regione lombardia – DIAP Milano - 2011***

ex legge 133/2008 centrodestra	acquisto	3%
	nuova costruzione e completamento	9%
	locazione sul mercato	4%
	manutenzione straordinaria ed adeguamento	13%
	recupero, ristrutturazione e restauro	71%
	numero totale alloggi	5.047

**Tabella 3: Piano Nazionale Edilizia Abitativa secondo Governo 2008. Fonte: *L’offerta e il fabbisogno di abitazioni al 2018 nella regione lombardia – DIAP Milano - 2011***

La L. 133 concentra gli stanziamenti per l’84% sul patrimonio esistente, destinando un’esigua quota ad una politica di incremento del patrimonio (e quindi dell’offerta) basata su acquisto, nuova costruzione e locazione.

Il PNEA viene approvato con DPCM del 16 luglio 2009 e pubblicato in G.U. del 19 ottobre 2009 n° 191.

Il piano è rivolto all’incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l’offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare con il coinvolgimento dei capitali pubblici e privati, destinata prioritariamente alla prima casa per alcune categorie individuate dalla legge (*nuclei familiari a basso reddito anche monoparentali o monoreddito; giovani coppie a basso reddito; anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; studenti fuori sede; soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all’articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n° 9; immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno*

<sup>38</sup> Legge 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”

<sup>39</sup> I Piani Nazionali di Edilizia Abitativa dei Governi del 2007 e 2008 messi a confronto nelle tab. 2-3, dal Compendio della ricerca <<Offerta e fabbisogno di abitazioni al 2018 in Lombardia>> realizzato dal Dipartimento di Architettura e Pianificazione (DIAP) del Politecnico di Milano per la Cisl Lombardia

*dieci anni all'interno del territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella stessa Regione).*

Il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa si articola poi nelle seguenti linee di intervento:

- costituzione di un Sistema Integrato nazionale e locale di Fondi Immobiliari (SIFI) per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale. ovvero promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione;
- incremento del patrimonio di edilizia con risorse dello Stato, delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e di altri enti pubblici, comprese quelle derivanti anche dall'alienazione, ai sensi e nel rispetto delle normative regionali ove esistenti, ovvero statali vigenti, di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo;
- promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati (Project Financing), di interventi ai sensi della parte II, titolo III, capo III, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, eventualmente prevedendo agevolazioni amministrative nonché termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;
- programmi integrati di promozione di Edilizia Residenziale Sociale (ERS);
- interventi di competenza degli ex IACP comunque denominati o dei comuni, già ricompresi nel programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, approvato con D.M. del Ministro delle infrastrutture del 18 dicembre 2007, regolarmente inoltrati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, caratterizzati da immediata fattibilità, ubicati nei comuni ove la domanda di alloggi sociali risultante dalle graduatorie è più alta.

Di rilievo è lo stanziamento di 150 milioni di euro per la costruzione del sistema integrato di fondi immobiliari a capitale pubblico e privato che, dovendo essere remunerativi come ogni altra forma di investimento, sono riferibili ad edilizia convenzionata.

Con il Piano Casa il Governo ha dato il via da un programma di edilizia volto a promuovere interventi ascrivibili alla sfera del social housing

### 3.2 EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE E SOCIAL HOUSING IN ITALIA: DEFINIZIONI E DIFFERENZE

Come abbiamo visto nel capitolo relativo al contesto europeo, dare una definizione di social housing può rivelarsi un affare complesso, data la diversità attribuita al termine nei vari Paesi europei. Se, da un lato, possiamo accettare la definizione estensiva del termine propostaci dal CECODHAS e assunta nei suoi concetti generali da tutti - *l'housing sociale è l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari* - dall'altro occorre fare delle precisazioni per il contesto nazionale, in quanto il social housing (spesso declinato in forma italianizzata come "housing sociale") <<viene utilizzato per indicare quegli interventi di politica abitativa di interesse pubblico che vanno oltre i confini tradizionali dell'edilizia residenziale pubblica e che vedono il concorso di soggetti privati e non profit<sup>40</sup>>>.

In sede normativa, si è circoscritto questo campo di operazione, fornendo le definizioni dei concetti di *Edilizia Residenziale Sociale (ERS)* e *Alloggio Sociale*, sua parte integrante.

#### **L'alloggio sociale**

La necessità di definire il settore dell'ERS ha origine dalla disciplina comunitaria. Infatti l'edilizia è un settore produttivo e per consentire che questo fosse abilitato alla ricezione di sovvenzioni pubbliche con finalità sociali, si è reso necessario delimitare giuridicamente il campo dell'edilizia residenziale sociale. Per ottemperare quindi a quanto previsto in materia di aiuti di Stato a favore di alloggi sociali (decisione 2005/824/CE, della Commissione Europea, 28 novembre 2005), con la L. 9/2007 si affidò il compito di definire caratteristiche e requisiti di detti alloggi esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato.

Con il Decreto Ministeriale 22 aprile 2008 è stato definito *l'alloggio sociale*, le sue caratteristiche e i requisiti per accedervi.

Leggiamo che <<è definito "alloggio sociale" l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. [...] Rientrano nella definizione [...] gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche

---

<sup>40</sup> *I Comuni e la questione abitativa: le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Cittalia: Fondazione ANCI Ricerche – febbraio 2010 (2° ed.)

*alla proprietà>>. È da precisare e ritenere come una delle parti fondamentali e innovative il fatto che <<l'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali>>.*

Nella definizione di alloggio sociale vanno comprese (secondo l'art. 2, comma 285, della Legge 244/07, cioè la Finanziaria 2008) le <<residenze d'interesse generale destinate alla locazione [...] Si tratta di fabbricati situati nei Comuni ad alta tensione abitativa composti da case di abitazione non di lusso sulle quali grava un vincolo di locazione ad uso abitativo per un periodo non inferiore a 25 anni>>. Tale tipologia di immobili è stata introdotta con l'esclusivo scopo di incrementare il patrimonio immobiliare destinato alla locazione a canone sostenibile. Si introduce così il principio secondo il quale fabbricati destinati alla locazione di lunga durata, anche se di proprietà privata, rappresentano un servizio economico di interesse generale e come tali rientrano nella definizione di alloggio sociale.

A riguardo della definizione di ERS è importante precisare che <<L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale>> e che tale sistema è <<costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie>>. Si specifica inoltre che <<il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari>>.

### **Differenze fra edilizia residenziale pubblica e sociale**

Di edilizia residenziale sociale (ERS) a livello nazionale si iniziò a parlare già nella Finanziaria 2008 e, come visto, nel "Piano Casa" del 2009, dove se ne ribadisce il termine, mentre scompare ogni riferimento all'edilizia residenziale pubblica (ERP)<sup>41</sup>.

Le finalità dell'ERS rimangono sempre quelle di soddisfare il diritto all'abitazione di determinate fasce della popolazione, avvalendosi però di nuovi modelli di finanziamento, nuovi attori che gestiscono le politiche abitative e modalità innovative rispetto a quelle tradizionali, prevedendo una maggiore collaborazione fra il settore pubblico e quello privato.

L'ERP, anche se non più citata, continua ad essere identificata solo con quegli alloggi costruiti, recuperati o acquistati dalla Pubblica Amministrazione, posti in locazione permanente a "canone sociale" in favore delle fasce più svantaggiate della popolazione

---

<sup>41</sup> L'ultimo riferimento concreto all'ERP, risale per l'appunto al Piano Straordinario di Edilizia Residenziale Pubblica del 18 dicembre 2007, con i fondi erogati a posteriori e diminuiti a 197 milioni di €.

con redditi minimi, che si iscrivano nelle apposite graduatorie di accesso presenti in ogni Comune.

Occorre inoltre fare delle precisazioni quando parliamo di ERS, in quanto ci riferiamo a qualcosa che si differenzia dall'ERP per alcuni punti, i cui principali riguardano:

1. il venir meno dello strumento dell'esproprio con il quale si formavano i PEEP (secondo le politiche abitative che presero il via con la L. 167/62 e riformate con la L. 865/71), oggi non più praticabile per il costo delle aree che rimane comunque troppo elevato – sostituito da modalità di perequazione urbanistica<sup>42</sup>, le quali comportano che l'ERS, l'alloggio sociale, costituisca "Standard urbanistico aggiuntivo";
2. il modello tipico dei quartieri ERP (quartieri realizzati secondo i PEEP, creando talvolta soluzioni ghettizzanti e di degrado, concentrando fasce sociali svantaggiate in un'unica area, spesso distante dal resto dell'abitato) – la tendenza dell'ERS è quella di inserirsi come componente all'interno di trasformazioni urbanistiche non specializzate;
3. gli alloggi in affitto a canone sociale – si propone una vasta gamma di articolazioni del canone e non solo per soddisfare le utenze più povere;
4. la natura prevalente pubblica dell'investimento – si cercano di coinvolgere risorse finanziarie private.

L'Edilizia Residenziale Sociale si distingue dall'Edilizia Residenziale Pubblica perché cerca di superare la vecchia concezione di quest'ultima ad essere suddivisa fra *edilizia sovvenzionata*, *edilizia agevolata* e *edilizia convenzionata*, in quanto comprende la sovvenzionata e la cooperazione a proprietà indivisa, così come la convenzionata ed agevolata orientata alla vendita, anche se in parte minoritaria, aprendosi a nuovi modelli di cooperazione pubblico/privato, soprattutto in luce del meccanismo della perequazione <<che impone e non facoltizza i Comuni all'individuazione di ambiti a finalità sociali che devono garantire come standard urbanistico anche l'edilizia residenziale pubblica in rapporto al fabbisogno locale<sup>43</sup>>>.

---

<sup>42</sup> La perequazione urbanistica fa il suo ingresso con la Finanziaria 2008 (L. 244/07), definita nell'art. 1 ai commi 258 << [...] negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari [...] di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale>> e 259 << Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258>>.

Sinteticamente, con la perequazione il privato cede aree all'amministrazione pubblica in cambio delle possibilità di costruire di più oltre gli indici urbanistici di tale area, realizzando però delle parti da destinare a ERS o in cambio di aree in permuta o diritti edificatori da utilizzare su altre aree.

<sup>43</sup> Paolo Urbani, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in Istituzioni del Federalismo 3/4 - 2010

Le politiche di *social housing* aventi le caratteristiche dell'ERS, si riflettono in quella quota di abitazioni in affitto a "canone sostenibile"<sup>44</sup> che al massimo possono rispondere ai bisogni di chi non riesce ad accedere al mercato privato dell'affitto o a sostenere un mutuo, ma al contempo non rientra fra le categorie ammesse all'ERP perché troppo ricco per esservi compreso, la cosiddetta "area grigia" (le categorie elencate nel PNEA: *nuclei familiari a basso reddito anche monoparentali o monoreddito; giovani coppie a basso reddito; anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; studenti fuori sede; soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n° 9; immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni all'interno del territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella stessa Regione*). I beneficiari di questo servizio non sono più generali persone con disagio abitativo ordinate in base alla gravità della loro condizione attraverso l'emanazione di bandi pubblici che regolano l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, ma sono un vasto elenco di categorie svantaggiate nell'accesso al libero mercato in locazione.

Il social housing può poi essere visto sotto diversi aspetti. Riferendoci al ruolo e contributo del soggetto pubblico, sotto un profilo economico-finanziario, risulta che questi si limita a facilitare l'acquisizione di aree edificabili disponibili a condizioni economiche vantaggiose rispetto a quelle di mercato, a beneficio dei promotori dell'iniziativa. È in tal senso che vediamo l'utilità, sotto il profilo economico finanziario, dell'apporto privato in tali interventi, i quali prevedono diverse tipologie<sup>45</sup>:

- la stipula di accordi tra i Comuni e gli investitori istituzionali per il recupero del patrimonio immobiliare già esistente o la realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, anche attraverso la messa a disposizione, da parte del comune stesso, delle cosiddette "aree a standard", (aree destinate alla realizzazione di servizi per la collettività come parchi, scuole uffici pubblici). Gli investitori istituzionali procedono alla costruzione degli immobili che dovranno essere assegnati in locazione a canoni sostenibili. Il terzo settore, in accordo con le amministrazioni comunali, ha il compito di gestire il patrimonio immobiliare così realizzato, fornendo, altresì, azioni di accompagnamento sociale (anche in termini di integrazione sociale e di affiancamento all'utenza). In questo caso i beneficiari di tale tipologia di intervento saranno quei soggetti che hanno un reddito troppo elevato per accedere all'edilizia residenziale pubblica, ma che tuttavia non possono far fronte a canoni di affitto stabiliti dal mercato (giovani, famiglie monoreddito, giovani coppie, studenti fuori sede);

---

<sup>44</sup> Il *canone sostenibile*, a differenza del *canone sociale*, ha un importo maggiore, ma che risulta comunque inferiore ai canoni del libero mercato. Può assumere diverse forme (canone agevolato, convenzionato, moderato ecc.).

<sup>45</sup> *I Comuni e la questione abitativa: le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Cittalia – Fondazione ANCI Ricerche – febbraio 2010 (2° ed.)



- la stipula di accordi tra i Comuni e il settore delle costruzioni finalizzati a realizzare nuovi insediamenti abitativi, all'interno dei quali si dovrà stabilire una percentuale da destinare ad edilizia pubblica per le fasce deboli della popolazione.

Si tratta dunque di nuovi interventi di politica abitativa che muovono da una logica di compartecipazione pubblico-privato e si avvalgono di strumenti finanziari (Fondi immobiliari) in grado di trasformarli in investimenti con ritorni economici e reddituali<sup>46</sup>.

Queste operazioni di collaborazione col settore privato, hanno portato a parlare soprattutto di *Edilizia Privata Sociale (EPS)* più che di edilizia residenziale sociale, il che rende bene l'idea di quanto si sia fatto affidamento ai capitali privati con il Piano Casa a dispetto dell'intervento pubblico che, come visto, si è sempre più ridotto.

Gli interventi di social housing possono poi essere visti anche sotto un profilo di carattere strettamente sociale, ma <<sono però segnati da risposte ancora più limitate quantitativamente e che lasciano sullo sfondo, drammaticamente, la parte più consistente e dolorosa del fabbisogno abitativo irrisolto<sup>47</sup>>>, come<sup>48</sup>:

- agenzie sociali immobiliari per sostenere, nella ricerca di un affitto, persone e famiglie in condizioni di fragilità, svolgendo una funzione di facilitazione e di garanzia;
- alloggi per l'inclusione sociale (micro comunità protette, pensioni e alberghi sociali) finalizzati a target specifici (immigrati e rifugiati, persone in emergenza a causa di uno sfratto o di un rottura nei rapporti familiari, familiari di malati ricoverati lontano da casa,..);
- residenze con servizi di tipo comunitario (miniappartamenti con servizi comuni destinati alla socializzazione, alla cura degli ambienti domestici, all'assistenza domiciliare, ad esempio destinati a persone anziane o a donne sole con bambini);
- progetti abitativi che puntano sul coinvolgimento diretto e attivo dei residenti, nella fase di progettazione e realizzazione, così come nella manutenzione e nel mantenimento (progetti di autocostruzione, di auto recupero, di cohousing<sup>49</sup>).

<sup>46</sup> Ibidem

<sup>47</sup> Antonello Boatti, *Abitare in Lombardia ai tempi della crisi*, Maggioli editore, 2013

<sup>48</sup> *I Comuni e la questione abitativa: le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Cittalia – Fondazione ANCI Ricerche – febbraio 2010 (2° ed.)

<sup>49</sup> Il cohousing può definirsi come la tendenza ad abitare in condivisione, con una comunità che si forma innanzitutto sulla base dell'individuazione e della condivisione di alcuni principi (o stili di vita). Le 10 caratteristiche individuate come tipiche del cohousing sono:

1. la progettazione partecipata dell'intervento residenziale e degli spazi comuni;
2. il vicinato elettivo, attorno al quale si aggregano persone provenienti da esperienze differenti;
3. la ideazione di una comunità non ideologica, non basata cioè su principi religiosi o sociali;
4. la condivisione delle decisioni in base ad una struttura non gerarchica;
5. il senso di protezione di un luogo privato;
6. il senso comunitario, influenzato dal disegno degli spazi per la socialità;
7. i benefici sociali e ambientali dei servizi e dei beni comuni;
8. la garanzia della propria privacy;
9. i benefici economici.

Promotori e protagonisti di queste esperienze sono, in prevalenza, i soggetti del Terzo settore, in partenariato con gli Enti locali.

In definitiva l'housing sociale può essere infine definito come <<l'insieme delle attività, iniziative e strumenti – messi in atto da istituzioni pubbliche o da operatori privati – volti a ridurre gli svantaggi sociali di individui o gruppi che non riescono a soddisfare il proprio fabbisogno abitativo sul mercato (per ragioni economiche o per assenza di un'offerta adeguata), consentendo loro di accedere ad un contesto abitativo e sociale sicuro, salubre e dignitoso>><sup>50</sup>.

Parlando del social housing italiano, non ci si riferisce quindi solamente all'*alloggio sociale*, ma a qualcosa che comprende e/o tocca vari aspetti dell'abitare. È un campo dalle prospettive e possibilità molto ampie, le quali possono essere sintetizzate in alcuni punti "cardine"<sup>51</sup>:

1. ha una funzione di interesse generale, promuovendo la coesione sociale sul territorio;
2. interviene in favore di un'area di disagio sociale non estremo, esclusa dai più bisognosi che possono accedere all'ERP ma che al contempo non può accedere al libero mercato;
3. si avvale della partecipazione e delle risorse di più soggetti, non solo del pubblico, ma anche del privato e del non profit;
4. associa agli interventi puramente edilizi, anche un'azione di accompagnamento sociale;
5. integra negli interventi una serie di servizi per gli abitanti e/o la collettività.

Il modello insediativo proposto con gli interventi di social housing può definirsi positivo, proponendo un'evoluzione, sul piano sociale e della forma, del concetto stesso di quartiere popolare, identificando un nuovo modo di risiedere nella città, perseguendo nuovi obiettivi che fino a pochi anni fa non venivano considerati adeguatamente (combattere l'esclusione sociale e sostenere il mix sociale; evitare il consumo di suolo recuperando il costruito o costruendo su aree dismesse che non esercitano più le loro funzioni originarie; contribuire al risparmio energetico contenendo i consumi; offrire una serie di servizi integrati all'interno delle nuove realizzazioni ecc. ecc.). Si vuole rispondere non solo all'esigenza primaria della casa, ma si intende proporre una vera e propria "qualità dell'abitare", evitando che si creino nuovi "ghetti" come in passato e utilizzando in modo migliore il patrimonio abitativo già esistente.

---

(Lucia Castiglioni in *Territori spazi tecnologie dell'abitare: progettare un futuro possibile*, 111 Via Caldera, edizioni Aracne – 2013)

<sup>50</sup> Fonte: *Introduzione ai Fondi Immobiliari per il Social Housing*, Cittalia: Fondazione ANCI Ricerche – 2008

<sup>51</sup> *I Comuni e la questione abitativa: le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Cittalia – Fondazione ANCI Ricerche – febbraio 2010 (2° ed.)

Per contro però, in questa diversità e nuove prospettive, permangono delle barriere: l'edilizia residenziale pubblica non entra, non viene contemplata, i capitali dei quali necessiterebbe vengono sempre più ridotti, a svantaggio delle parti sociali più deboli, (neppure in grado di sostenere un affitto a "canone sostenibile") che rimangono escluse. L'offerta di edilizia pubblica è di molto inferiore, e incapace a soddisfare, il gran numero di domande che pervengono ogni anno dai soggetti più svantaggiati, tanto che si stima in più di 650.000 il numero di famiglie in lista per ottenere un alloggio<sup>52</sup>.

La stessa analisi specifica dei casi evidenzia questo fatto, con <<pochi episodi (guardando alla scala nazionale) portati a termine e rivolti peraltro quasi tutti a ceti sociali che comunque non si rivolgerebbero all'edilizia residenziale pubblica>><sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Dati Federcasa

<sup>53</sup> Antonello Boatti, *Abitare in Lombardia ai tempi della crisi*, Maggioli editore, 2013

### 3.3 I FONDI IMMOBILIARI PER IL SOCIAL HOUSING

Come abbiamo visto, il Piano Casa ha individuato nel Sistema Integrato di Fondi Immobiliari (SIFI) uno degli strumenti principali e privilegiati, se non l'unico, da promuovere, per realizzare interventi di social housing<sup>54</sup>, ma è bene chiarire a chi ci si riferisce e a come questi operino. In tal caso l'espressione Edilizia Privata Sociale<sup>55</sup> è molto adatta, visto che i fondi sono istituiti da privati.

Innanzitutto i Fondi Immobiliari appartengono alla categoria degli "Organismi di investimento collettivo del risparmio" (OICR) regolamentati dal D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 ("Testo unico della finanza").

#### Le caratteristiche dei Fondi

I Fondi Immobiliari sono in sostanza dei Fondi Comuni di investimento, cioè patrimoni autonomi, suddivisi in quote, aventi tutte lo stesso valore e gli stessi diritti, di pertinenza di una pluralità di partecipanti (investitori), gestiti a monte.

La gestione di tale patrimonio è riservata ad una apposita società, la società di gestione del risparmio (SGR), assoggettata al controllo della CONSOB ed alla vigilanza prudenziale di Banca d'Italia.

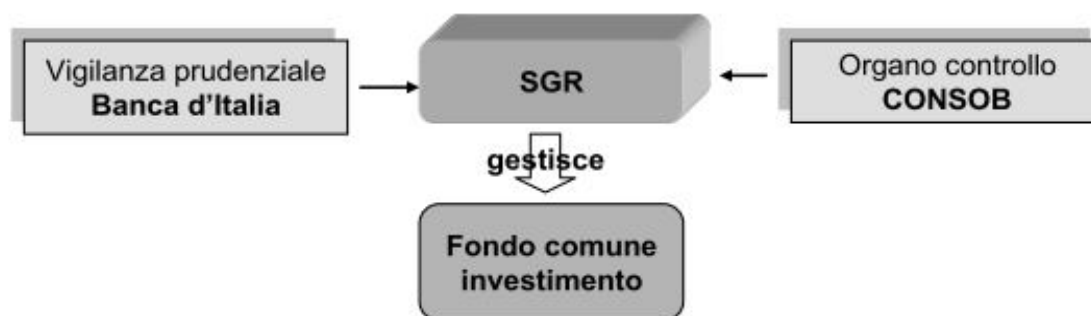


Grafico 6 - Fonte: *Introduzione ai Fondi immobiliari per il Social Housing*, Cittalia, Fondazione ANCI Ricerche - 2008

I Fondi Comuni sono totalmente separati, non fanno parte, dei patrimoni delle SGR che li gestiscono e dei detentori delle quote che li costituiscono. I Fondi Immobiliari, inoltre, si differenziano dalla generalità dei Fondi Comuni, per il fatto di investire il

---

<sup>54</sup> Ricordando il punto del piano nel quale si intende favorire la "costituzione di un Sistema Integrato nazionale e locale di Fondi Immobiliari (SIFI) per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale. ovvero promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione".

<sup>55</sup> Il termine viene utilizzato chiaramente per indicare gli interventi finanziati tramite il Sistema Integrato dei Fondi Immobiliari, sia da CDP Investimenti SGR, amministratrice del Fondo Nazionale (<http://www.cdpisgr.it/>) che da Fondazione Housing Sociale (<http://www.fhs.it>).

proprio patrimonio esclusivamente o prevalentemente in beni immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari.

Le attività tipiche del Fondo sono:

- le attività di gestione dell'amministrazione immobiliare (gestione contratti di vendita, locazione, manutenzione, nonché promozione di strategie per la valorizzazione degli immobili);
- le attività di gestione integrata degli immobili (pianificazione attività manutenzione, riqualificazione, nonché gestione con i fornitori).

La partecipazione al Fondo è regolamentata da un proprio apposito regolamento che ne sancisce anche la durata tenendo presente un termine minimo (coerente con la natura degli investimenti) e un termine massimo (non superiore a 30 anni).

In ambito nazionale, il fondo che costituisce il perno di tutto il SIFI è rappresentato dal Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) attivato anche grazie ai capitali messi a disposizione con il Piano Casa (capitali pari a 150 milioni, ridotti a 140 per la sottrazione di 10 milioni destinati al finanziamento di altre iniziative). Il FIA è gestito da CDP Investimenti SGR che ha provveduto alla sottoscrizione di ulteriori capitali sotto la sua gestione<sup>56</sup>. Il patrimonio raccolto viene investito principalmente in quote di fondi comuni d'investimento immobiliari operanti a livello locale e gestiti da altre società di gestione del risparmio, attraverso partecipazioni nel limite massimo dell'80%<sup>57</sup>. Tale limite è stato approvato dall'Assemblea dei Partecipanti del FIA del 16 aprile 2013 e consente a CDPI di graduare fino al 80% l'investimento nei Fondi locali, in funzione della loro prestazione sociale (ad esempio: maggiore quota di alloggi in locazione di lungo periodo o dalla presenza di destinazioni attinenti, come gli alloggi per studenti). Il Fondo Investimenti per l'Abitare partecipa attualmente in 13 fondi locali.

### **I soggetti coinvolti**

L'uso dello strumento dei Fondi Immobiliari per interventi di housing sociale, richiede il coinvolgimento di diversi soggetti:

1. La Pubblica Amministrazione (Comuni, Province e Regioni).

Il ruolo degli enti locali consta nella promozione degli investimenti da parte dei Fondi Immobiliari; promuove procedure competitive di evidenza pubblica per l'individuazione delle SGR; determina le caratteristiche dell'intervento edilizio (numero di alloggi sociali e vincoli di destinazione degli stessi a locazione calmierata); promuovere l'acquisizione di aree edificabili a condizioni vantaggiose (perequazione urbanistica); concedere ai promotori di iniziative aventi finalità di

---

<sup>56</sup> Il FIA ha raccolto, fino a marzo 2012, 2 miliardi e 28 milioni di euro, di cui 1 miliardo sottoscritto da Cassa Depositi e Prestiti, 140 milioni dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (capitale stanziato col Piano Casa) e 888 milioni da parte di gruppi bancari e assicurativi e di casse di previdenza privata. (fonte: sito Cassa Depositi Prestiti Investimenti SGR - <http://www.cdpsigr.it>). Tali capitali dovranno essere investiti interamente entro la fine del 2015.

<sup>57</sup> Tale limite in precedenza era pari al 40%, ma venne rimosso col DPCM 10 luglio 2012, pubblicato in G.U. n° 42 del 19 febbraio 2013. Il nuovo limite del co-investimento "standard" passa dal 40% al 60%, con opzione di salire fino all'80% solo se l'investimento è spiccatamente "social".

social housing benefici economici (riduzione dei prelievi fiscali e/o dei contributi sui costi di costruzione o riduzione degli oneri di urbanizzazione).

2. Investitori istituzionali privati (fondazioni, banche, assicurazioni, grossi gruppi immobiliari).

Il ruolo degli investitori è ovviamente quello di raccogliere capitali ingenti per lo sviluppo di operazioni di social housing.

3. Organismi no-profit (il "Terzo Settore").

I ruoli degli organismi no-profit (cooperative, associazionismo e volontariato) sono quelli di gestire il patrimonio abitativo e i servizi di social housing; gestire e assegnare le unità abitative realizzate.

### **Le Fondazioni di origine bancaria: l'esempio di Fondazione Housing Sociale**

Le fondazioni di origine bancaria costituiscono alcuni dei soggetti che si prodigano nell'istituzione di Fondi Immobiliari per realizzare interventi di housing sociale. È quindi bene delineare tali figure che non sono degli operatori immobiliari ma istituzioni di natura privata, non-profit, autonomi dal punto di vista statutario e gestionale rispetto alle banche di riferimento, che amministrano un patrimonio e ne erogano i proventi per finalità di interesse pubblico e sociale.

Riferendoci in particolare ad una di queste fondazioni bancarie, nel panorama nazionale alcuni degli interventi più significativi sono stati realizzati tramite l'operato della Fondazione Cariplo.

La Fondazione opera già dal 2000 nell'affrontare il tema del disagio abitativo, contribuendo alla realizzazione di progetti rivolti alle fasce più deboli della popolazione. Nel 2004 ha iniziato la sperimentazione di un modello innovativo, che si basa sui principi della sostenibilità e dell'investimento responsabile (in questo caso non a fondo perduto), per ampliare la gamma dei possibili strumenti di intervento, associandosi anche ad altre istituzioni pubbliche e private e dando così vita al Progetto Housing Sociale e alla Fondazione Housing Sociale (FHS).

FHS ha promosso l'istituzione del Fondo Immobiliare di Lombardia (già Fondo Abitare Sociale 1) la cui Società di Gestione del fondo è Polaris Investment Italia SGR.

Il Fondo Immobiliare Lombardia è un fondo chiuso di investimento immobiliare, riservato ad investitori istituzionali e destinato all'investimento nel mercato abitativo con una prevalenza nell'ambito territoriale della Regione Lombardia. La vocazione del Fondo è quella di realizzare interventi abitativi nell'ambito del cosiddetto "abitare sociale". Detti interventi vengono realizzati attraverso la collaborazione con il settore non profit e con la Pubblica Amministrazione, oltre che con la stessa FHS.

Il modus operandi della Fondazione si riflette nell'utilizzo e applicazione del "progetto gestionale integrato", cioè un processo di sviluppo dei contenuti che mette a sistema le singole parti del progetto (spazi pubblici e privati, servizi, gestione futura, ecc.) e che tenta di coordinare le dimensioni rilevanti - economico-finanziaria, gestionale, sociale,

architettonica ed ambientale - all'interno di un disegno complessivo. Tale metodologia progettuale comprende i seguenti aspetti:

- Pianificazione economico-finanziaria dei vari aspetti dell'intervento (sviluppo immobiliare, aspetti sociali, ambientali e gestionali). Ogni aspetto progettuale, di qualsiasi natura esso sia, viene inserito nel perimetro progettuale sulla base di una valutazione della sua sostenibilità autonoma o anche sostenuta da sussidi esterni o interni al progetto.
- Gestione sociale degli immobili: lo sforzo progettuale è per una quota molto significativa dedicato alla promozione e all'accompagnamento di un team di gestione degli immobili che sarà, auspicabilmente, formato in buona parte da futuri inquilini.
- Definizione di un profilo di riferimento della comunità futura per assicurare un mix sociale equilibrato e utile alla formazione di criteri per l'assegnazione degli alloggi.
- Progettazione dei servizi: inserimento, all'interno del nuovo intervento residenziale, di servizi locali e urbani che rafforzino le relazioni del nuovo intervento con il quartiere esistente e inserimento di servizi residenziali collaborativi che, con un adeguato accompagnamento sociale, favoriscano la formazione del senso di comunità e di appartenenza.
- Progettazione architettonica con particolare attenzione alla definizione degli spazi di relazione, interni ed esterni agli edifici, per valorizzare la dimensione sociale dell'abitare e le relazioni con l'ambito nel quale si inserisce.
- Sostenibilità ambientale e stili di vita sostenibili: viene elaborata una visione molto ampia del concetto di sostenibilità, che parte dall'efficienza energetica come una delle basi del progetto edilizio e punta all'incentivazione di stili di vita sostenibili per conseguire i risultati più ambiziosi del progetto.
- Avvio e accompagnamento: previsione di una fase di accompagnamento per l'avvio e il consolidamento delle infrastrutture sociali della comunità che duri negli anni successivi alla costruzione.
- Coordinamento con le politiche comunali: progettazione dell'intervento immobiliare sociale in partenariato con l'Amministrazione comunale per massimizzarne il coordinamento con le politiche per la casa.

Figura cardine del progetto gestionale integrato è sicuramente il "gestore sociale", che si occupa dell'insieme delle attività connesse all'amministrazione degli immobili e alla gestione delle relazioni tra le persone che vi abitano.

Il gestore seleziona gli inquilini e coinvolge i residenti in azioni volte a sviluppare il senso di comunità e appartenenza. Questa figura è fondamentale affinché possa essere effettivamente garantito il rispetto del bene comune da parte dei residenti e scongiurato il rischio di una precoce obsolescenza fisica e funzionale degli edifici.

L'attenzione nei confronti degli aspetti sociali contribuisce anche nel favorire l'equilibrio rischio-rendimento degli interventi.

Il gestore sociale è generalmente costituito da un soggetto esperto nel settore dell'edilizia sociale, a cui vengono affiancati gli organi di rappresentanza degli inquilini. Egli si distingue dal gestore immobiliare tradizionale soprattutto per la centralità riservata all'inquilino e alla comunità beneficiaria dei servizi, ma anche in quanto soggetto capace di governare processi di integrazione e di organizzazione.

### **Obiettivi delle Società di Gestione del Risparmio**

L'obiettivo principale delle SGR che gestiscono i fondi è (trattandosi pur sempre di un investimento realizzato grazie a capitali a maggioranza privati) quello di realizzare un profitto accettabile<sup>58</sup> al termine dell'operazione.

Questi interventi difatti prevedono sempre uno scrupoloso iter di pre-valutazione dell'investimento da parte delle SGR, che devono valutare l'effettiva rendita dell'operazione alla fine del suo ciclo, in quanto sia i canoni di locazione degli alloggi sociali che i costi massimi di realizzazione, vengono concordati con la Pubblica Amministrazione, ed è fondamentale riuscire a non sforare dai parametri stabiliti con essa per poi ottenere il sopraccitato "profitto accettabile"<sup>59</sup>.

A conseguenza della necessità di ottenere questo guadagno, le operazioni di edilizia privata sociale sviluppate dalle Società di Gestione del Risparmio, prevedono sempre, all'interno dei propri business plan, che una quota importante dell'offerta sia destinata al mercato della vendita e non alla locazione<sup>60</sup>, non soddisfacendo così pienamente la vocazione dell'operazione. Non rientra quindi negli obiettivi principali la realizzazione di alloggi destinati al canone sociale, che non garantirebbero un ritorno economico dell'investimento.

Si segnala inoltre, da parte delle SGR, una difficoltà piuttosto marcata nel riuscire ad acquisire le aree edificabili dai Comuni, che appaiono spesso restii a cedere suddette aree a condizioni economiche vantaggiose<sup>61</sup>. Tale uso è imputabile certamente alle pessime condizioni economiche nelle quali versano molti Comuni italiani, privati sempre più di ogni risorsa e finanziamento da parte degli organi centrali, dallo Stato. Tale situazione induce molti di essi a tentare di "far cassa" per riuscire a far quadrare i bilanci, quindi può non apparire strano che siano restii a cedere gratuitamente delle aree anche se è una possibilità prevista dalla legge. Questo ovviamente influisce sui costi finali delle realizzazioni, da qui la necessità delle SGR di stilare un preciso business plan prima di iniziare qualsiasi lavoro.

Il profitto finale deve in ogni caso risultare dalla somma ottenuta sia dall'alienazione degli alloggi immessi sul mercato della libera vendita che, per quelli a canone

---

<sup>58</sup> Nell'ordine di un ritorno dell'investimento di circa il 3% superiore rispetto al tasso di inflazione.

<sup>59</sup> Convegno "Social housing in tempo di crisi", MadeEXPO 2013.

<sup>60</sup> A riguardo di alcuni dei fondi locali partecipati dal FIA, risulta che su un totale di 1.563 alloggi realizzati, 440 sono edilizia a libero mercato in proprietà e 336 sono alloggi a riscatto dopo almeno 8 anni di locazione; 787 sono alloggi in locazione convenzionata e nessun alloggio è a locazione permanente (fonte: Ministero Infrastrutture e Trasporti, monitoraggio interventi art. 1, lettera a, Dpcm 16 luglio 2009)

<sup>61</sup> Convegno "Social housing in tempo di crisi", MadeEXPO 2013.



sostenibile, dal flusso annuo di affitti riscossi più il loro prezzo di cessione finale una volta scaduto il termine temporale (ad esempio 25 anni) che li vincola ad essere sottoposti a regime di locazione.

Appare utile, se non fondamentale, che gli alloggi realizzati siano caratterizzati il più possibile da una certa “flessibilità” nella distribuzione interna, in caso di modifiche al progetto durante tutto l’iter di realizzazione<sup>62</sup>. Tale caratteristica è molto importante anche all’atto della vendita, una volta scaduto l’obbligo di locazione, di modo che gli alloggi possano essere “riconfigurati” per accogliere i gusti di un potenziale acquirente, il quale magari avrà necessità differenti da quelle di chi vi era locato precedentemente. Identico discorso vale nel periodo di locazione, poiché è presumibile che l’alloggio verrà fruito da utenze diverse con bisogni diversi.

La casa insomma, è bene sia realizzata considerando le esigenze dell’abitante “reale”, nel presente e nel futuro. La concezione classica di abitazione, soprattutto nel caso di una residenza sociale, deve essere rivista, poiché troppo rigida e improntata a soddisfare al massimo gusti ed esigenze di un solo profilo utilizzatore. Occorre introdurre la “multifunzionalità” nei progetti per alloggi di housing sociale, così che questi possano mantenersi sempre attuali e non necessitino di modifiche integrali e dispendiose.

Il grado di flessibilità deve essere proposto, valutato e verificato nella fase di progettazione degli interventi. L’attuale normativa nel campo della progettazione però non semplifica certo l’applicabilità della flessibilità e questo è un fattore criticato sia dai progettisti che dalle SGR che, come detto, vedono nella scarsa possibilità di modifiche un ostacolo all’atto della vendita<sup>63</sup>.

Utile ad introdurre flessibilità è il coinvolgimento dei futuri inquilini nella fase di progettazione, soprattutto per riuscire ad includere nell’intervento ambienti di interesse e utilizzo comune<sup>64</sup>. Questo è un passo fondamentale, ma non sempre è facile metterlo in atto (potrebbe, per esempio, esserci scarsa collaborazione da parte degli inquilini), per questo occorrerebbe prevedere sempre una figura che si occupi della “gestione sociale”, preoccupandosi di coinvolgere e coordinare i futuri utilizzatori e tutti quegli aspetti che vanno oltre la mera progettazione architettonica, nell’ottica di realizzare un intervento che comprenda tutti gli accorgimenti utili e necessari alla riduzione del rischio per il ritorno dell’investimento. La figura del “gestore sociale”, che si occupa appunto di questi aspetti è, come abbiamo visto, una delle figure cardine degli interventi promossi da Fondazione Housing Sociale.

Importante è anche essere in grado di amministrare le finanze disponibili in modo da conciliare la qualità degli interventi con i costi da sostenere, passo indispensabile per

---

<sup>62</sup> Ibidem

<sup>63</sup> Ibidem

<sup>64</sup> Ibidem

contenere il costo finale delle opere realizzate (per permettere l'applicazione di canoni di locazione inferiori a quelli di mercato, gli interventi di housing sociale realizzati negli ultimi anni devono mantenere costi che si aggirano attorno ai 1000 €/mq).

A tal proposito appare importante il capitolo delle finiture interne, le quali non possono essere troppo pregiate, con l'intenzione di riuscire ad abbassare i costi. Su tale tema si trovano molti esempi applicativi negli interventi realizzati in altri paesi europei (ad esempio in Inghilterra), dove le finiture interne degli alloggi sono per l'appunto più povere, ma questo consente di realizzare ed offrire abitazioni adeguate e a costi sostenibili<sup>65</sup>.

Nell'ottica di un contenimento dei costi, ultimamente le SGR, sostenute dal Fondo Investimenti per l'Abitare di Cassa Depositi e Prestiti, stanno puntando sul riuso di immobili sfitti, degradati o invenduti, presenti in gran numero sul territorio italiano (nel caso dell'invenduto, sono gli stessi privati, o le banche creditrici, che possono essere interessati alla conversione, nel tentativo di riscattare i capitali investiti in precedenza e non recuperati vista l'attuale crisi di mercato e il surplus di offerta).

Tra i vantaggi di riposizionare operazioni immobiliari esistenti in chiave sociale c'è innanzitutto il risparmio di tempo, oltre alla sostenibilità di progetti che evitano l'ulteriore consumo di suolo. Per essere convertiti in social housing, questi interventi necessitano ovviamente di una rivisitazione del progetto iniziale, rivedendo gli spazi pubblici e il taglio delle abitazioni.

---

<sup>65</sup> Ibidem

# **4. PANORAMICA SULL'EDILIZIA SOCIALE IN REGIONE LOMBARDIA**

#### 4.1 LE POLITICHE ABITATIVE IN REGIONE LOMBARDIA

Con il D.Lgs. n° 112/1998 le competenze statali in materia di Edilizia Residenziale Pubblica passarono in toto alla giurisdizione e controllo delle Regioni, che al contempo furono private del flusso costante di finanziamenti derivanti dai fondi ex-Gescal (soppressi). Questo indusse le Regioni, negli anni seguenti, a ideare programmi appositi per il finanziamento e gestione degli interventi ERP.

In Lombardia la risposta alla riorganizzazione delle politiche abitative di edilizia pubblica fu la costituzione del Programma Regionale di Edilizia Residenziale Pubblica (PRERP), un documento di programmazione e indirizzo triennale, previsto nella Legge Regionale n° 1 del 2000.

##### **1° Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica**

Il primo PRERP (2002-2004) è stato uno strumento di transizione fra la programmazione nazionale e il nuovo modello di intervento di tipo regionale. Le linee d'azione era rivolte principalmente a:

- sviluppare un intervento a carico prevalentemente del soggetto pubblico, indirizzato alla realizzazione di alloggi a canone sociale e all'attivazione di accordi con soggetti privati per l'esecuzione d'interventi di tipo integrato;
- consentire alle nuove categorie di cittadini, rappresentative di nuovi bisogni abitativi, di usufruire della locazione temporanea attraverso l'offerta di alloggi a canone moderato per le fasce di reddito medio-basse;
- fornire un sostegno economico alle famiglie con un reddito insufficiente a coprire un affitto contratto nel libero mercato;
- favorire il dialogo fra pubblico e privato nell'ambito degli strumenti di programmazione complessa (Piani integrati di intervento, Contratti di quartiere, Programmi comunali per l'edilizia sociale, ecc.);
- introdurre sperimentazioni originali, come centri e villaggi di accoglienza, l'autocostruzione e le case pe anziani.

Le misure di intervento individuate (delle quali alcune erano già avviate nella fase di stesura del documento, mentre altre da avviare nascono in applicazione della Legge n° 21 dell'8 febbraio 2001 "Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione") furono:

- Locazione temporanea - Offerta di alloggi in affitto da destinare a soggetti che hanno esigenze per periodi limitati, legati a condizioni di lavoro o studio o ad eventi di carattere eccezionale;
- Fondo sostegno affitti - Risorse derivanti dal "fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni" (Legge n° 431/1998) che, integrate da fondi regionali, sono impiegate per la concessione di un contributo per il pagamento degli affitti a favore di quei cittadini con una situazione di ricchezza economica di scarsa

soportabilità del canone di locazione o totalmente incapaci di sostenerlo, in quest'ultimo caso anche i Comuni cofinanziano il fondo. Il Fondo è istituito infatti in compartecipazione con risorse statali e regionali e i comuni con risorse proprie, iscritte nei rispettivi bilanci;

- Osservatorio regionale sulla condizione abitativa - Misura finalizzata alla acquisizione in tempo reale e all'elaborazione delle informazioni raccolte agli sportelli disseminati sul territorio;
- Progetto Quartiere Sicuro - Progetti sperimentali in quartieri ALER considerati a rischio sicurezza, sulla base di esperienze estere di attuazione di sistemi preventivi finalizzati all'individuazione di fenomeni criminosi mediante reti di videosorveglianza;
- Mutui prima casa ex L. R. n° 23 1999 - Misura finalizzata ad agevolare l'acquisto della prima casa e destinata prioritariamente a giovani coppie, genitori con figli a carico, donne sole in gravidanza, nuclei familiari con almeno tre figli. Si tratta di un sostegno diretto ai nuclei senza mediazioni da parte di operatori accreditati;
- 20.000 abitazioni in affitto - Attuazione della Legge nazionale n° 21/2001 rivolta alla realizzazione di alloggi da destinare dell'affitto secondo canoni "concordati" (L. 431/98);
- Contratti di Quartiere II - Attuazione della Legge nazionale n° 21/2001 rivolta all'infrastrutturazione dei quartieri ERP;
- Alloggi in affitto per gli anziani del 2000 - Attuazione della Legge nazionale n° 21/2001 rivolta alla realizzazione ed il recupero di alloggi da concedere in locazione permanente a canone agevolato ad utenti anziani con integrazione di supporti sociali ed assistenziali;
- Edilizia residenziale universitaria - Attuazione della Legge nazionale n° 21/2001;
- Programmi regionali per l'edilizia residenziale sociale - Attuazione della Legge nazionale n° 21/2001 rivolti a creare nuclei di integrazione sociale e funzionale e promuovere l'offerta di alloggi in locazione permanente, con l'obiettivo di assicurare una risposta adeguata alle specifiche esigenze delle diverse fasce sociali privilegiando l'integrazione sociale e la localizzazione in aree ad elevata accessibilità. Le risorse, suddivise in due filoni di intervento (canone sociale e canone moderato), prevedevano percentuali differenziate di contributo a seconda delle tipologie di intervento e del soggetto attuatore.

Sinteticamente, nell'arco di validità del PRERP 2002-2004 (terminato ufficialmente al 31/12/2005), sono stati realizzati 8.787 alloggi (dei quali poco più del 64% a canone sociale) per un investimento totale di € 810.024.442,39<sup>66</sup>; le famiglie sostenute

---

<sup>66</sup> Al totale occorre aggiungere € 17.000.000 per la locazione studenti, di cui € 10.000.000 anticipati mediante prelievo dalle risorse autonome destinate ai Contratti di Quartiere e che pertanto sono reintegrate per la medesima finalità con risorse provenienti dal Bilancio Regionale 2006. Il totale complessivo viene ad essere pari ad € 827.024.442,39.

attraverso il contributo sull'acquisto alla prima casa ammontano a 26.918 per un investimento totale di 144.648.966,00 euro; le famiglie sostenute per mezzo del contributo all'affitto (FSA) sono state 200.898 per un investimento di 163.598.359,50 euro<sup>67</sup>.

Se si sommano a questi importi anche le misure che non sono servite per la realizzazione/manutenzione di alloggi e neppure per sostenere la domanda delle famiglie, ma comunque finalizzate al sistema ERP, otteniamo un totale di 26.828.676,99 euro<sup>68</sup>. Le economie derivanti e spendibili nel successivo PRERP ammontano invece a 37.350.165,73 euro (ai quali aggiungere € 10.000.000 non più utilizzabili perché in avanzo di amministrazione)<sup>69</sup>.

Il bilancio finale quindi, a fronte di una previsione di spesa iniziale stimata in 773.983.248,00 euro, si rivelò essere pari a 1.193.925.610,61 euro dei quali il 67,8% destinato per la realizzazione e riqualificazione degli alloggi e il 25,9% destinato al sostegno per le famiglie (contributo prima casa e FSA)<sup>70</sup>.

Nell'attesa dell'approvazione del nuovo PRERP intercorse un anno intero, il 2006, poiché il PRERP 2002-2004 aveva la scadenza al 31/12/2005 e il nuovo documento era previsto per l'approvazione al 31/12/2006. In questo periodo, per evitare la perdita di finanziamenti statali o la realizzazione di economie, vennero avviati alcuni procedimenti, destinati quasi esclusivamente al sostegno all'affitto e all'acquisto e, in misura quasi insignificante, alla valorizzazione e all'incremento del patrimonio ERP (stanziamento di soli € 5.000.000), oltre ad interventi per la locazione degli studenti, finanziati però con risorse autonome del Bilancio 2006<sup>71</sup>.

## **II° Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica**

Il secondo PRERP (2007-2009) intese confermare e rafforzare le linee di riforma inaugurate con il primo, presentandolo come un documento che qualificasse la politica per l'abitare come una <<risposta complessa, articolata e fortemente integrata ai bisogni del contesto sociale a cui si applica>><sup>72</sup>.

La prerogativa è quella di trasformare l'ERP in un "servizio abitativo", una casa integrata a un insieme di determinati servizi collegati ad essa, e non limitarsi solo all'assegnazione degli alloggi per la risoluzione del problema abitativo.

Tale servizio deve essere capace di generare un'articolata offerta abitativa, inserita all'interno del sistema di edilizia residenziale pubblica, caratterizzata dalle finalità che persegue ed indipendente dalla tipologia del finanziamento, sia esso pubblico o

---

<sup>67</sup> Fonte: *II° Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica 2007-2009*, Regione Lombardia.

<sup>68</sup> Ibidem

<sup>69</sup> Ibidem

<sup>70</sup> Ibidem

<sup>71</sup> Ibidem

<sup>72</sup> Ibidem

privato. L'integrazione fra questi è infatti auspicata dal programma stesso che individua come prioritaria la messa in atto di strumenti e meccanismi in grado di <<innescare processi generatori di risorse in grado di reintegrare nel tempo le capacità finanziarie disponibili>><sup>73</sup>.

In tale contesto il nuovo PRERP intendeva che <<pur sostenendo soltanto gli insediamenti ERP in locazione, promuoverà l'integrazione urbana e sociale degli interventi attraverso la promozione dell'offerta abitativa (locativa ed in proprietà) in modo da: soddisfare tutte le esigenze abitative, realizzare il mix sociale e realizzare una leva finanziaria finalizzata all'ERP>><sup>74</sup>.

In quest'ottica si inserisce fra le misure previste anche la locazione con patto di futura vendita, vista come un nuovo modello di sviluppo atto soprattutto a soddisfare il bisogno delle famiglie giovani che a causa di un lavoro atipico non sono ritenute "affidabili" dalle banche per la stipulazione di un mutuo.

Occorre ricordare che nel periodo di applicazione di questo nuovo Programma, con la L. R. 14 marzo 2008 n° 4, vennero apportate alcune modifiche all'art. 9 della L. R. 11 marzo 2005 n° 12 (Legge per il Governo del Territorio), prevedendo l'obbligatorietà per determinati Comuni a dotarsi di apposite aree dirette all'edilizia residenziale pubblica, nell'ambito della redazione del Piano dei Servizi dei propri PGT.<sup>75</sup>

Rispetto al primo PRERP, gli obiettivi vennero definiti in base ai "prodotti" che i beneficiari finali si attendono o sono a loro destinati:

- Alloggi a canone sociale;
- alloggi a canoni inferiori al mercato ma superiori al sociale (comprendente convenzionato, concordato, finanziario, speciale, ecc.);
- alloggi a locazione temporanea (per studenti, insegnanti, ricercatori e altre categorie meritevoli di aiuto: per sicurezza – poliziotti, per sanità – infermieri, per sostegno produttivo – lavoratori Interinali, ecc.);
- posti alloggio o posti letto per l'inclusione sociale ( detenuti, lavoratori stranieri ecc.);
- contributi economici per integrare i canoni di locazione privati (FSA);
- contributi economici per sostenere la famiglia nell'acquisto della prima casa;
- contributi economici, aree e formazione per consentire l'autocostruzione della casa a proprietà differita;
- manutenzione dell'esistente;

---

<sup>73</sup> Ibidem

<sup>74</sup> Ibidem

<sup>75</sup> Secondo l'art. 9 modificato <<I comuni redigono ed approvano il piano dei servizi al fine di assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica [...]. L'individuazione delle aree per l'edilizia residenziale pubblica, quale servizio di interesse pubblico o generale, è obbligatoria per i comuni indicati dalla Giunta regionale con apposita deliberazione, sulla base dei fabbisogni rilevati dal PRERP. Tali comuni, in tutti gli strumenti di programmazione negoziata con previsione di destinazioni residenziali, assicurano la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica, compresa l'edilizia convenzionata, anche esternamente all'ambito interessato>>

- investimenti strumentali per la gestione della politica da parte della Regione, dei Comuni e delle ALER (Osservatorio, ricerche, maggiori oneri di esproprio e strumenti per il credito, ecc.).

Le principali strategie d'intervento adottate dal secondo Programma Regionale di Edilizia Residenziale Pubblica si configurarono quindi in:

- Progetti di riqualificazione urbanistica e sociale Contratti di Quartiere;
- Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale per la casa (AQST) per la realizzazione di abitazioni a canone sociale e moderato;
- Locazione temporanea per la realizzazione di nuove abitazioni per particolari fasce di utenza presenti in Lombardia per periodi più o meno brevi (studio, assistenza, cura, lavoro, ricerca);
- Fondo Sostegno Affitto per famiglie che sostengono un canone di locazione troppo oneroso;
- Case per studenti universitari;
- Contributo per l'acquisto della prima casa per fornire un sostegno economico alle giovani coppie.

I fondi previsti nel documento relativo al PRERP 2007-2009 evidenziarono una grossa differenza con quelli del programma precedente, in quanto il bilancio preventivo venne stimato in 512.786.613,16 euro<sup>76</sup>, inferiore ai precedenti 773.983.248,00 euro. Da notare soprattutto, oltre alla riduzione economica, anche la riduzione percentuale relativa all'incremento dell'offerta di ERP, che scende sotto il 50% (mentre, ricordiamo, nel PRERP 2002-2004 lo stanziamento complessivo ed effettivo corrispose al 67,8% dell'importo totale). Aumenta invece in termini percentuali, (ma relativamente poco in termini economici) lo stanziamento per il FSA e il contributo prima casa, vicini al 50%<sup>77</sup>. La dotazione finanziaria complessiva del piano ammonterà poi a più di 652 milioni di euro all'anno 2009<sup>78</sup>, cifra che corrisponde a circa la metà di quella del bilancio complessivo 2002-2004.

Lo strumento del PRERP non ha registrato, ad oggi (2013) un terzo rinnovo, e causa principale e fondamentale di tale arresto può essere imputata alla difficoltà di reperire nuove e adeguate risorse atte al varo di un piano triennale di una certa consistenza (abbiamo già visto la riduzione dei finanziamenti con il secondo programma del 2007-2009).

Di un nuovo PRERP per il triennio 2014-2016 in ogni caso si è parlato, anche se l'ammontare delle risorse che si dice verranno messe a disposizione, segna un ulteriore drastico calo quantitativo<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Fonte: II° Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica 2007-2009, Regione Lombardia.

<sup>77</sup> Ibidem

<sup>78</sup> Secondo il D.G.R. VIII/10281 del 7 ottobre 2009 che modifica ed integra il secondo programma annuale del PRERP 2007-2009 (D.G.R. 9203/2009)

<sup>79</sup> Convegno "Rilancio dell'edilizia, come uscire dal tunnel" 19 ottobre 2013, organizzato da Confartigianato di Mantova. Durante il convegno l'assessore regionale alla Casa, Housing sociale e Pari opportunità Paola Bulbarelli ha



## 4.2 LE POLITICHE ABITATIVE SUCCESSIVE AL PIANO NAZIONALE DI EDILIZIA ABITATIVA

### **Il Piano Casa lombardo**

Il secondo Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica terminava con il varo del Piano Casa Lombardia, recettore delle disposizioni indicate nel Piano Casa nazionale previsto dalla Finanziaria 2009<sup>80</sup>. Tale piano, ricordiamo, subì una drastica riduzione delle risorse finanziarie destinate all'edilizia residenziale pubblica (passando da 544 a 197,6 milioni di euro) poi ripartite in malo modo fra le Regioni italiane. La Lombardia poté fruire di 42.223.714,07 euro, rappresentando di fatto la Regione che ricevette la quota più consistente di finanziamenti statali (fondi disponibili per l'edilizia residenziale pubblica).

Al denaro proveniente dallo Stato (aumentato infine a 54 milioni), si aggiunsero poi ulteriori finanziamenti, dei quali buona parte a completamento dei provvedimenti previsti dal quadro della programmazione dal PRERP 2007-2009.

L'approvazione del Piano Casa per siglare l'accordo Stato-Regioni, avviene il 16 luglio 2009 con la Legge regionale n° 13/2009, intitolata *“Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia”*.

Con l'approvazione del Piano abbiamo, anche da parte di Regione Lombardia, una sempre maggiore propensione a privilegiare gli investimenti privati a discapito di quelli pubblici, così come si è appunto visto col PNEA. Ci si limita infatti, per quanto riguarda l'ERP, a rendere possibile (per i privati) la realizzazione di volumetrie maggiori nei quartieri di edilizia residenziale pubblica, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti (rendendo quindi inutili le disposizioni contenute a priori nei PRG e PGT). Si tenta di incentivare questo meccanismo anche concedendo i bonus volumetrici a chi realizza interventi che rispettino determinati criteri energetici.

I provvedimenti del Piano Casa Lombardia, non si rivelarono però efficaci negli anni seguenti, decretando così un *“fallimento”* dello stesso (fallimento che interessa tutto il sistema derivato dal Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, in quanto le disposizioni contenute in esso vennero recepite dalle Regioni nei propri Piani Casa).

### **Il Patto per la Casa**

L'attesa per l'approvazione di un nuovo PRERP e l'incalzare della crisi che ha portato ad un aggravarsi della situazione economica e abitativa delle persone e delle famiglie, ha portato Regione Lombardia a riunire presso uno stesso tavolo i protagonisti delle

---

affermato che sarebbero disponibili circa 200 milioni di € per realizzare interventi di edilizia pubblica, secondo quanto previsto nell'ossatura del nuovo PRERP 2014-2016.

<sup>80</sup> Ricordiamo che il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (PNEA), definito più semplicemente Piano Casa, venne approvato con DPCM del 16 luglio 2009 e pubblicato in G.U. del 19 ottobre 2009 n° 191.

politiche per l'abitare, con l'obiettivo di rinnovare e ottimizzare le proprie modalità di intervento.

Si è così voluto avviare un ripensamento delle politiche regionali per l'abitare, con la partecipazione dell'intero sistema lombardo (pubblico, privato, sociale) tradizionalmente più attento ai bisogni della persona e della famiglia.

Il giorno 2 febbraio 2012 è così stato siglato il "Patto per la Casa", alla presenza di oltre 50 soggetti operanti nel mondo della casa: istituzioni locali (sindaci dei capoluoghi di Provincia, Anci, Upl), sindacati (degli inquilini e confederali), associazioni dei costruttori, degli artigiani e delle banche, cooperative, categorie professionali come notai e architetti, mondo del volontariato e del non profit, prefetto di Milano. Fra gli altri erano presenti i segretari generali di Cgil Lombardi, Cisl Lombardia, Uil Lombardia e i presidenti della Fondazione Cariplo e dell'Unione dei Piccoli Proprietari immobiliari (Uppi).

Il documento costituisce il risultato di un percorso di confronto e condivisione sviluppatosi nel corso del secondo semestre del 2011 e si articola in 10 punti corrispondenti agli impegni da assolvere per rispondere alla richiesta abitativa popolare secondo modalità all'altezza dei tempi. È, di sorta, un nuovo punto d'inizio, definito da linee guida da perseguire al più presto, per tutti i soggetti coinvolti per affrontare nuovamente il tema dell'edilizia abitativa con finalità sociali.

Non è una programmazione di nuovi interventi in quanto non supportato da un bilancio preventivo di risorse disponibili (come per i PRERP e il Piano Casa), ma piuttosto di una riorganizzazione di interventi già programmati con un occhio però ai nuovi provvedimenti regionali, come il Piano Casa.

Le 10 linee di intervento sono di seguito esplicate:

#### 1. Welfare abitativo

L'obiettivo individuato come principale, alla luce della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili, è il sostegno nelle possibilità abitative per le famiglie, in particolare quelle appartenenti alle fasce sociali più deboli e colpite dalla crisi economica. Per questo viene attivato un sostegno per la copertura degli oneri di affitto per le famiglie a disagio più acuto, con una immediata disponibilità di circa 12 milioni di euro, cui si accompagneranno le risorse a disposizione dei Comuni, fermo restando l'impegno a mettere in atto ogni sforzo per reperire ulteriori risorse finanziarie.

Diversamente alle modalità precedenti, si provvede al sostegno alla famiglia con l'erogazione diretta del contributo al proprietario e non più all'inquilino, a fronte di impegni favorevoli verso quest'ultimo nella conservazione del canone e nel rinnovo del contratto in scadenza, nonché nella rinuncia a eventuali procedure di sfratto, comunque garantendo il sostegno alle famiglie con disagio acuto.

Si ribadisce la volontà a sostenere quei cittadini, che, a causa della crisi economica, hanno perso il posto di lavoro o hanno subito uno sfratto per morosità incolpevole, rendendo disponibili circa 4,5 milioni di euro.

Per il sostegno dell'acquisto della prima casa si prevede, in sostituzione del contributo una-tantum, la definizione di un prodotto finanziario, sulla base di un Protocollo di intesa con ABI e Finlombarda, che permetta, con uno stanziamento di circa 5 milioni di euro, l'abbattimento del 2% dell'interesse sui mutui stipulati da particolari categorie di cittadini (giovani coppie), garantendo loro la semplificazione delle modalità di accesso al contributo.

Dedicare particolare attenzione alla disciplina della locazione con patto di futura vendita, quale forma di accompagnamento progressivo di determinate tipologie di soggetti alla proprietà della casa.

Infine, valorizzazione delle iniziative delle Agenzie comunali per la casa finalizzate alla diffusione del canone concordato, prevedendo il coinvolgimento del mondo assicurativo e bancario e rivedendo gli accordi territoriali tra proprietari e sindacati, per tenere conto delle mutate condizioni sociali e di mercato e della possibilità di definire condizioni di maggiore accessibilità alla locazione.

## 2. Offerta abitativa in affitto

L'impegno è orientato prioritariamente verso la piena realizzazione e l'accelerazione dei programmi regionali e locali di investimento, in corso o da avviare, al fine di incrementare la disponibilità di alloggi.

Il completamento di questi, reso possibile grazie alle risorse residue previste dai precedenti PRERP e dal PNEA, prevede, per il 2015, che verranno resi disponibili circa 6.000 alloggi (di cui l'80% a canone sociale) e attuati circa 3.000 interventi di manutenzione nell'ambito dei Contratti di Quartiere. Inoltre, sul versante edilizia universitaria, è prevista la realizzazione di circa 1.800 alloggi per la locazione temporanea, di cui 270 destinati a soggetti diversi dagli studenti ed operatori universitari ed anche un impegno in iniziative per il sostegno alla domanda espressa dagli operatori delle Forze dell'Ordine.

Entro la fine del 2013 invece, le Aler si sono impegnate ad intervenire su oltre 4.000 alloggi esistenti per renderli disponibili a nuove assegnazioni.

Viene espressa la volontà di completare la ricognizione del patrimonio abitativo pubblico con riferimento a quello di proprietà di Enti, Fondazioni e altri soggetti in grado di valorizzare la propria azione in funzione di obiettivi di natura sociale e valutando l'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, oltre ad impegnarsi a favorire forme di agevolazione fiscale nei confronti di proprietari di immobili in affitto.

## 3. Grandi progetti di riqualificazione urbana

Si esprime l'interesse a realizzare rilevanti programmi di riqualificazione urbana di rilievo regionale, quali ad esempio quelli di Ponte Lambro a Milano, Zingonia in provincia di Bergamo e l'area ex Neca a Pavia, anche attraverso specifici accordi di programmazione negoziata, oltre all'avvio della riqualificazione del quartiere di Via Adriano a Milano, alla realizzazione del piano di risanamento del quartiere INCIS di

Pieve Emanuele e all'individuazione di nuove realtà locali ed interventi in quartieri con gravi situazioni di disagio.

#### 4. Risparmio energetico e risanamento ambientale del patrimonio abitativo

Si definisce il risparmio energetico come un tema strategico per il futuro dell'abitare in Lombardia, a partire da quello relativo al patrimonio ERP.

Viene definita la volontà di impostare un programma finalizzato a garantire la qualità edilizia, ridurre i costi energetici, risolvere le situazioni residue di potenziale rischio per la salute attraverso un ventaglio di azioni finalizzate in prima istanza alla conoscenza dello stato del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e al reperimento di fondi, fino alla promozione di iniziative sperimentali per la progettazione e realizzazione di eco-quartieri pilota.

#### 5. Rilancio del ruolo delle Aler e accreditamento per l'housing sociale

Valorizzazione del ruolo delle Aziende lombarde per l'edilizia residenziale nella loro funzione centrale di attori delle politiche abitative pubbliche.

Si presterà particolare rilievo al regime fiscale delle Aler, approfondendolo alla luce del ruolo sociale del patrimonio abitativo e estendendo i benefici e gli sgravi fiscali per gli interventi di manutenzione e riqualificazione energetica.

Si esprime inoltre la volontà di avviare misure di accreditamento di altri soggetti operanti nel campo dell'abitazione sociale, con particolare riferimento al mondo cooperativo, del volontariato e del no-profit, con il fine di coinvolgere e qualificare soggetti privati nell'attuazione delle politiche di edilizia sociale, con l'obiettivo di assicurare una congrua provvista di alloggi in locazione con affitti sostenibili. Sono individuate due forme di accreditamento, da un lato per i soggetti che sviluppano e attuano interventi di housing sociale dal profilo progettuale a quello realizzativo e, dall'altro, per i soggetti specializzati nella gestione del patrimonio in locazione sociale.

#### 6. Fondi immobiliari

Nell'ottica, inaugurata col Piano Casa nazionale, di un sistema di politiche abitative orientate a favore di modelli di housing sociale, si sottolinea il ruolo decisivo rivestito dallo strumento del fondo immobiliare e dell'istituzione del Fondo Federale Immobiliare di Lombardia (fondo FIL) che, oltre a consentire la realizzazione di interventi già programmati per circa 800 alloggi e altrettanti posti letto per soddisfare esigenze di locazione temporanea, viene identificato come modello in grado di stimolare la costituzione di altri fondi.

Si definisce inoltre il sistema dei Fondi Immobiliari come una leva per azioni volte ad utilizzare – a fini di housing sociale – il patrimonio immobiliare invenduto oppure non adeguatamente valorizzato presente sul territorio regionale per riuscire a dare una risposta al bisogno abitativo di fasce sociali deboli e svantaggiate. In questo senso un ambito di applicazione del FIL è quello di riportare sul mercato tale patrimonio

invenduto o sottoutilizzato, al fine di destinarlo, in aggiunta alle nuove costruzioni, a quella parte della domanda abitativa che si trova in situazioni bisognose non estreme, ma neppure in grado di accedere al libero mercato.

#### 7. *Informazione ai cittadini*

Viene ribadito l'impegno a qualificare l'azione di informazione dei cittadini, anche con modalità e strumenti che integrino gli apporti dei soggetti che partecipano all'attuazione delle politiche di welfare abitativo.

Per questo motivo, tra gli altri interventi di comunicazione finalizzati anche a favorire la coesione sociale nei quartieri, occorre potenziare i punti di informazione regionali presenti sul territorio (Sportello Casa) e sviluppare la collaborazione con gli Uffici informativi di Agenzie comunali per la casa, Aler, Università e di altri enti/soggetti, in un'ottica di comunicazione integrata. Attenzione specifica deve essere data ad iniziative pubbliche con associazioni di natura sociale, professionali (Artigiani) e organismi professionali, tra cui in particolare i Consigli Notarili, per fornire informazioni e servizi ai cittadini sui temi della locazione e della compravendita immobiliare.

#### 8. *Leve urbanistiche per l'abitare sociale*

L'obiettivo strategico di Regione Lombardia deve essere quello di introdurre elementi di incentivazione e facilitazione per interventi che abbiano come finalità l'incremento della disponibilità di alloggi sociali, anche per la locazione temporanea e da destinare alla residenza universitaria e a tutti quei soggetti sociali che hanno bisogno dell'abitazione in affitto.

Nell'ambito dei Piani di Governo del Territorio, i Comuni devono porre attenzione allo sviluppo delle azioni per l'abitare sociale, con misure volte a soddisfare il relativo fabbisogno abitativo anche favorendo il mix abitativo con quote di edilizia residenziale pubblica.

A tal proposito ci si riferisce con questo punto al Piano Casa regionale, dove viene prevista la possibilità di incrementi volumetrici nei quartieri ERP previa approvazione, da parte della Giunta.

#### 9. *Le migliori esperienze*

Occorre bene interpretare le esigenze sociali presenti nelle comunità, che stanno modificando rapidamente la loro composizione e le caratteristiche presenti nella domanda abitativa, recuperando la migliore tradizione dell'edilizia popolare lombarda. Da qui l'importanza di promuovere presso le Amministrazioni comunali, le Aler, le parti sindacali, gli operatori del settore e i professionisti la conoscenza delle esperienze più rappresentative, sia per gli aspetti costruttivi e di inserimento urbano, che di pianificazione nell'ambito dei Piani di Governo del Territorio. È quindi votato ad

individuare e utilizzare gli strumenti più efficaci per la diffusione delle migliori esperienze in materia di housing sociale, a partire da quelle in corso

#### 10. Sicurezza e socialità

La sicurezza e la socialità costituiscono, secondo il patto, il punto centrale delle politiche abitative, in particolare nelle grandi città.

Il miglioramento delle condizioni di vita e di sicurezza delle comunità, anche attraverso azioni di contrasto all'abusivismo, misure di attenzione per gli abitanti più anziani, a cui si affiancano le nuove generazioni e le fasce vulnerabili di popolazione, sono da considerarsi di primaria importanza nell'ambito della complessiva gestione della politica residenziale pubblica, sia a livello regionale che locale, unitamente ad un'attenzione particolare per azioni di sensibilizzazione ai temi della legalità nei quartieri.

Un ruolo essenziale in questo senso è quello assunto da Comuni, ALER ed altri soggetti sociali presenti nel territorio, per attivare una serie di percorsi variegati che prevedano ad esempio, operazioni di mediazione linguistica così come servizi alla persona (in particolare ai disabili), portierato sociale, aggregazione, morosità incolpevole ed altro. Occorre inoltre promuovere iniziative per favorire l'uso responsabile del patrimonio abitativo da parte degli utenti, anche con attenzione al risparmio energetico e all'uso degli spazi comuni.

Si sottolinea infine, di fondamentale importanza la partecipazione degli abitanti nelle scelte e negli interventi che hanno effetto sulla qualità dell'abitare nell'area o nel quartiere, nonché il rapporto con tutte le realtà locali, istituzionali e non.

#### **Il II° Piano Casa lombardo**

Vista la scarsa efficacia del Piano Casa del 2009, la Lombardia, sempre nell'ottica di rilanciare un settore edilizio vessato dalla crisi, approva un nuovo Piano Casa con la Legge regionale 13 marzo 2012 - n° 4, "Norme per la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e altre disposizioni in materia urbanistico – edilizia".

Le finalità generali della Legge riguardano la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e la riqualificazione incentivata delle aree urbane, anche al fine di contenere il consumo di suolo e di energia da fonti fossili, oltre a contenere modifiche alla Legge regionale 11 marzo 2005, n° 12 (Legge per il Governo del Territorio).

Analizzando il testo, si legge all'articolo 4 che i Comuni individuati nel PRERP come a fabbisogno acuto, critico o elevato possono autorizzare (sino al 31 dicembre 2013), in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e regolamenti edilizi vigenti, interventi di trasformazione di edifici esistenti al 31 marzo 2005 con destinazione terziaria e direzionale e, dalla medesima data, non utilizzati per attività lavorative ed economiche, finalizzati al riuso per funzioni residenziali. Tali interventi devono garantire che almeno

il 20 per cento della superficie lorda di pavimento esistente sia destinata ad edilizia residenziale sociale.

All'articolo 6, dedicato all'ERS, si dichiara che, per favorire la realizzazione di alloggi sociali, alloggi destinati a locazione temporanea a fini sociali e l'edilizia universitaria convenzionata, sono consentiti una serie di interventi, sempre in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e regolamenti edilizi vigenti, previa approvazione da parte della giunta comunale (le richieste di intervento devono pervenire al Comune entro il 31 dicembre 2014). Tali interventi riguardano la possibilità di ampliamento volumetrico, per edifici sociali esistenti al 31 marzo 2005, in misura non superiore al 40% di edifici di proprietà pubblica ed al 20% di altri edifici; di sostituzione del patrimonio edilizio, anche con incrementi volumetrici che rispettino sempre tali misure; di variazione di destinazione d'uso. Si impone l'obbligo di non ridurre l'eventuale quota di alloggi a canone sociale esistenti prima dell'intervento.

Le volumetrie in incremento possono essere cedute in tutto o in parte ad altri operatori per le medesime finalità di intervento, ovvero trasferite su altre aree di proprietà pubblica o privata, con esclusione di quelle destinate all'agricoltura o non soggette a trasformazione urbanistica dagli strumenti urbanistici.

La nuova destinazione d'uso deve essere mantenuta, in tutti i casi di applicazione, per almeno 12 anni.

Al fine di incentivare la riconversione delle aree dismesse, i proprietari possono stipulare apposite convenzioni con le ALER, relativamente alla cessione alle stesse di porzioni di ambito per la realizzazione di interventi con finalità di incremento del patrimonio di edilizia residenziale sociale, previo assenso della giunta.

Nel nuovo Piano Casa in sostanza, si parla solo di interventi relativi all'ERS, non nominando in nessuna sua parte l'edilizia residenziale pubblica. Quindi il piano si propone come rivolto principalmente ad interventi ascrivibili alla sfera del social housing, mentre vi è incertezza assoluta sulle quantità di ERP che si potrebbero realizzare.

Si riprende inoltre il meccanismo dell'incremento di volumetria in deroga alla pianificazione urbanistica comunale, già adottato con il precedente Piano Casa.

### 4.3 I PRINCIPALI STRUMENTI ATTUATIVI DELLE POLITICHE PER LA CASA

la Regione si avvale di diversi strumenti, ognuno rispondente a problematiche differenti, per agire contro il disagio abitativo. Alcuni erano già presenti prima dell'approvazione dei PRERP e sono poi stati integrati in essi, altri sono stati invece promossi nell'ambito di approvazione degli stessi o nel periodo di loro attuazione.

Ancora, poi, occorre precisare che fra questi strumenti, non tutti si occupano di promuovere interventi di nuova costruzione o recupero di immobili, in quanto si configurano come contributi in denaro, diretti a determinate categorie di famiglie e soggetti in difficoltà.

Regione Lombardia identifica come alloggi ERP quelli realizzati e/o ristrutturati con fondi pubblici, di proprietà di Comuni o ALER, che li assegnano a coloro in possesso di specifici requisiti<sup>81</sup> (situazione economica familiare e abitativa delle persone/famiglie) e che abbiano partecipato al bando di assegnazione.

Il canone di locazione viene poi calcolato in base al reddito complessivo familiare (ISEE) e alle dimensioni dell'alloggio<sup>82</sup>:

- CANONE SOCIALE destinato ai cittadini con un reddito ISEE non superiore a 16.000 euro.
- CANONE MODERATO destinato ai cittadini con un reddito ISEE compreso fra 14.000 e 40.000 euro.

Fanno parte dell'edilizia residenziale pubblica anche le *case in locazione temporanea*, a disposizione di chiunque necessiti di trasferirsi in Lombardia temporaneamente per motivi di lavoro, studio, ricerca o per assistere un familiare, purchè risieda ad una distanza non inferiore a 30 Km dal luogo di lavoro, studio o cura. L'alloggio verrà poi assegnato in base ad una graduatoria.

Gli interventi di social housing sono invece indirizzati alla creazione di un'offerta di alloggi e servizi abitativi a prezzi contenuti, destinati ai cittadini con reddito medio basso che non riescono a pagare un affitto o un mutuo sul mercato privato ma non possono accedere ad un alloggio popolare. Le operazioni vedono la compartecipazione di diversi soggetti oltre a quello pubblico, nella fattispecie privati (cooperative edilizie, fondazioni immobiliari e altri soggetti attuatori), ai quali occorre poi rivolgersi per conoscere i progetti e le modalità di accesso.

Le proposte di contratto che vengono offerte in questo ambito da Regione Lombardia sono:

- AFFITTO con varie modulazioni del canone, definito come "sostenibile" (può essere, in base alle differenti modalità proprie della determinazione di ciascun canone, un canone moderato, convenzionato, agevolato o concordato). Non è

---

<sup>81</sup> Secondo il Regolamento Regionale 1/2004 e successive modifiche

<sup>82</sup> Fonte: Regione Lombardia



ovviamente compreso il canone sociale poiché proprio dell'ERP e destinato alle fasce sociali più deboli.

- **ACQUISTO A PREZZO CONVENZIONATO**, rivolto a coloro che sono interessati all'acquisto immediato di una casa in proprietà a prezzi contenuti, secondo modalità e criteri stabiliti in una convenzione con il Comune dove è situato l'alloggio.
- **AFFITTO CON PATTO DI FUTURA VENDITA**, cioè un contratto in cui il locatore e il conduttore stabiliscono che al termine della locazione (massimo 8 anni) l'alloggio passi di proprietà al conduttore ad un costo già determinato, coperto in parte dall'affitto pagato e in parte dal saldo dell'importo residuo. Sia il canone di locazione che il prezzo finale sono comunque caratterizzati da importi inferiori a quelli riscontrabili nel libero mercato.

Di seguito verrà proposta una descrizione dei diversi strumenti adottati dalla Regione, per meglio comprendere il tipo di domanda alla quale si propongono di dare risposta.

### **Fondo Sostegno Affitti (FSA)**

Il Fondo Sostegno Affitti, è stato istituito dalla Legge nazionale n° 431 del 1998, recepito poi dalla L.R. n° 2 del 2000, consiste in un contributo economico per ammortizzare i costi sostenuti dai cittadini per il pagamento del canone di locazione sul mercato privato, nei casi in cui questo risulti troppo oneroso rispetto alla situazione economica della famiglia. L'entità del contributo è determinata in funzione del canone di locazione, della situazione socio economica (in base all'importo dell'ISEE-fsa dichiarato), dell'entità delle domande presentate e delle risorse finanziarie disponibili. Alla formazione del Fondo partecipano con stanziamenti, lo Stato, la Regione ed i Comuni.

Il FSA è però una misura che non risolve il problema del costo eccessivo degli affitti e non è nemmeno estendibile e prolungabile nel tempo, poiché ogni anno viene istituito un bando apposito al quale occorre iscriversi per poter poi accedere al contributo.

Ulteriore problema è dato dal fatto che, col passare degli anni, sono sempre più le domande che pervengono ai diversi Comuni per l'accesso al fondo, alle quali però non corrisponde un aumento delle risorse stanziare. Infatti i contributi da parte statale si riducono di anno in anno e lo stesso accade per i contributi erogati direttamente dalla Regione e dai Comuni, i quali si rivelano comunque incapaci a soddisfare economicamente tutte le domande solo tramite le proprie risorse.

L'aumento di domande e la diminuzione dei fondi ha portato Regione Lombardia ad abbassare, nel 2012, la soglia per l'ingresso delle domande ad un ISEE pari a 4.000

euro, riducendo così di molto i soggetti aventi diritto<sup>83</sup>, poiché ad un simile valore corrispondono soggetti che sicuramente non hanno la possibilità di accedere al libero mercato dell'affitto, poiché ricadono nella categoria del fabbisogno acuto. Si riduce ovviamente anche l'importo totale medio del contributo erogato<sup>84</sup>.

annualità	domande valide	stanziamenti		integrazione
		stato	regione	comuni
2007	65.077	51,4	17,5	12,5
2008	70.039	36,7	23,1	11,7
2009	59.339	36,8	26,6	11,7
2010	69.257	29,9	26,1	10,9
2011	64.856	23,0	17,8	6,4
<b>2012</b>	<b>10.704</b>	<b>1,6</b>	<b>10,4</b>	<b>4,8</b>

Tabella 4: FSA - stanziamenti (in milioni di euro) e domande ammesse. Fonte: Osservatorio sulla casa, Siset Lombardia

Per l'anno 2013<sup>85</sup>, il Fondo Sostegno Affitto viene destinato a due diverse categorie di persone che soffrono un disagio abitativo:

- Soggetti con *grave disagio economico*, suddividendo a sua volta fra soggetti che hanno un ISEE-fsa fino a € 4.131,66 e persone anziane titolari di soli redditi da pensione al minimo a cui si associano ulteriori problematiche connesse all'età, con un ISEE fino a € 8.263,31.

Il contributo in tal senso viene erogato direttamente agli inquilini.

- Soggetti colpiti da *morosità incolpevole*, con un ISEE-fsa dichiarato pari o inferiore al canone di locazione annuo, rilevabile dal contratto valido e registrato e comunque con un canone non superiore a € 6.000,00.

Il contributo in tal senso viene erogato direttamente al proprietario dell'alloggio.

Da segnalare anche il *contributo straordinario alla locazione per licenziati o messi in mobilità o con sfratto esecutivo*, una misura straordinaria di sostegno approvata con Dgr n° 1498 del 30 marzo 2011, "Aggiornamento delle modalità per l'erogazione dei contributi, in relazione alla misura straordinaria di sostegno ai cittadini in affitto", conclusasi il 31 luglio 2013.

<sup>83</sup> Le domande complessivamente ammesse sono aumentate per alcuni anni. Nel 2004 queste ammontavano a più di 50.000, fino ad un massimo di più di 70.000 nel 2008, tendenza però calata bruscamente l'anno successivo. Fonte: Osservatorio sulla condizione abitativa, Regione Lombardia

<sup>84</sup> Il contributo pagabile medio passa dai 1.280 € del 2004 ai 717 € del 2011. Fonte: Osservatorio sulla condizione abitativa Regione Lombardia

<sup>85</sup> Fonte: Regione Lombardia

Il bando di partecipazione prevedeva l'erogazione di un contributo una tantum di 1.500 € per le famiglie in affitto, sia sul libero mercato che in alloggi ERP, nelle quali uno o più componenti avessero subito (dal 1° gennaio 2009) un provvedimento di licenziamento o di messa in mobilità; l'erogazione di un contributo una tantum di 2.000 € per i nuclei familiari, che a seguito di riduzione del reddito familiare sono stati sottoposti a procedura di sfratto esecutivo (dal 1° gennaio 2010).

### **Contributo Mutuo Prima Casa**

Si tratta di una misura istituita dalla legge regionale n° 23 del 1999 per agevolare l'acquisto della prima casa, destinata a tipologie di nuclei familiari che non possono affrontarne da soli l'acquisto: giovani coppie, genitori con figli a carico, donne sole in gravidanza, nuclei familiari con almeno tre figli.

La misura si conforma nell'erogazione di un contributo a fondo perduto che la Regione assegna direttamente ai nuclei familiari ritenuti idonei, i quali, anche in tale caso, per potervi accedere devono fare domanda iscrivendosi in apposite liste regolate da requisiti di accesso.

Per l'anno 2013<sup>86</sup> (così come nel 2012) il contributo viene erogato solo a favore delle giovani coppie sposatesi fra il 1° giugno e il 31 dicembre 2013 che ne facciano domanda entro il 28 febbraio 2014. Il contributo erogato è pari ad uno sconto fino al 2% per cinque anni sugli interessi del mutuo (non superiore a 150.000 €) per la casa acquistata.

Altra forma di sostegno proposta recentemente (2012), riguardava la possibilità di sostenere i cittadini in difficoltà economica (per perdita del posto di lavoro, cassa integrazione, pagamenti irregolari, ecc.) nel pagamento della rata del mutuo attraverso agevolazioni concordate con alcuni Istituti bancari.

In termini di finanziamenti erogati per questa tipologia di sostegno, si rileva un andamento decisamente altalenante delle somme stanziare, anche se negli ultimi 3 anni si conferma come in costante calo, ammontando a soli 4,5 milioni di euro<sup>87</sup>.

Anche il numero di domande soddisfatte in relazione a quelle ammesse ai bandi ha andamenti differenti. Infatti, se nel 2004 tutte le domande ammesse furono poi finanziate, negli anni successivi il contributo fu erogato in misura dell'80-90% delle richieste, mentre nel 2010 si è registrato un brusco calo, con solo il 35% circa delle domande che sono state soddisfatte<sup>88</sup>. Questo è da imputare sicuramente alla diminuzione delle risorse stanziare, ma anche ad un calo della richiesta di mutui.

---

<sup>86</sup> Fonte: Regione Lombardia

<sup>87</sup> Nel 2012 le somme stanziare ammontavano a 5 milioni di euro, mentre nel 2010 a 9.977.000 euro (non furono stanziare ulteriori somme per indire un bando nel 2011). Fonte: Osservatorio sulla condizione abitativa Regione Lombardia

<sup>88</sup> Fonte: Osservatorio sulla condizione abitativa Regione Lombardia

## **Contratti di Quartiere (CdQ)**

I Contratti di Quartiere sono uno strumento finalizzato ad attivare e governare lo sviluppo locale in modo integrato, attraverso il coinvolgimento delle comunità locali e l'attivazione di un insieme coordinato di risorse e di interventi. Lo scopo del programma è la riqualificazione dei quartieri urbani caratterizzati da degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano, problematiche di sicurezza e forte disagio sociale.

Lo strumento del CdQ, introdotto come una politica nazionale, attraverso un bando nel 1997, che le Regioni si incaricavano di attuare, interessò in territorio lombardo solo la riqualificazione del quartiere popolare S. Eusebio nel comune di Cinisello Balsamo.

Successivamente venne pubblicato un secondo bando nazionale nel 2004, dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che decise di coinvolgere anche le Regioni come enti finanziatori e non solo attuatori. Regione Lombardia arrivò a formalizzare, nel 2006, la sottoscrizione di 22 Contratti di Quartiere per il recupero edilizio e sociale di 19 aree urbane problematiche lombarde<sup>89</sup>, con un investimento complessivo di circa 300 milioni di euro e con l'obiettivo di trasformare quartieri problematici in centri urbani riqualificati, più vivibili e attrattivi. Il programma fu denominato "Contratti di Quartiere II".

Sulla base di questa esperienza e ritenendo il Contratto di Quartiere lo strumento migliore per intervenire nella riqualificazione di quartieri degradati, Regione Lombardia, attraverso la D.G.R. VIII/4933 del 15 giugno 2007 ha dato avvio al "2° Programma Regionale Contratti di Quartiere", finanziato interamente dalla Regione stessa.

Il programma ha previsto una fase esplorativa iniziale per l'individuazione delle proposte di intervento, che sono poi state valutate. Conclusasi la fase di valutazione è stata approvata la graduatoria dei partenariati ammessi alla fase negoziale, nel numero massimo consentito dalle risorse messe a disposizione da Regione Lombardia. La negoziazione si è conclusa con la sottoscrizione di 7 convenzioni<sup>90</sup> tra Regione Lombardia e ciascuno dei partenariati ammessi al finanziamento regionale.

Di particolare interesse il fatto che la Regione abbia identificato degli specifici assi di intervento rappresentanti i canali attraverso cui i quartieri coinvolti potranno essere riqualificati in maniera sostanziale, agendo non solo sulle opere edilizie ma anche su altri aspetti: asse 1 relativo agli interventi di costruzione di alloggi ERP (la maggioranza degli alloggi realizzati è a canone sociale, ma vengono realizzati in misura minore anche alloggi a canone moderato e in locazione temporanea); asse 2 che raggruppa le

---

<sup>89</sup> MILANO: Milano (Quartieri: San Siro, Gratosoglio, Mazzini, Molise-Calvairate, Ponte Lambro), Bollate, Cernusco Sul Naviglio, Cinisello Balsamo, Pioltello, Rho, Rozzano, Sesto San Giovanni / MONZA E BRIANZA: Limbiate, Seregno / PAVIA: Pavia / VARESE: Saronno, Busto Arsizio / CREMONA: Cremona / MANTOVA: Mantova / LODI: Sant'Angelo Lodigiano.

<sup>90</sup> I 7 Contratti di Quartiere sono stati avviati nei Comuni di Bergamo, Bollate, Brescia, Cormano, Monza, Seregno e Sesto S. Giovanni.

azioni relative alla coesione sociale, comprende quindi finalità ascrivibili ad interventi di housing sociale; asse 3 relativo alle politiche per la sicurezza ricomprese nei progetti; asse 4 relativo alla rivitalizzazione economica dei quartieri; asse 5 comprendente le azioni non incluse negli altri assi.

L'ammontare totale delle risorse messe a disposizione dalla Regione risulta essere di circa 69 milioni di euro<sup>91</sup>. Di questi, la gran parte (più di 60 milioni) è stata destinata agli interventi di edilizia, mentre la restante è relativa agli altri assi di intervento (ognuno "riceve" al massimo 2 milioni di euro).

la limitatezza di risorse destinate agli altri assi ha evidenziato una certa difficoltà e scarsa efficacia nell'attivazione degli stessi (principalmente a riguardo delle azioni relative alla rivitalizzazione economica).

### **Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST)**

Gli AQST sono uno strumento individuato attraverso La L.r. 14 marzo 2003 n° 2, "Programmazione negoziata regionale", votato al finanziamento di interventi di edilizia residenziale pubblica in comuni a fabbisogno "acuto" od "elevato". Lo strumento prevede anche la realizzazione di una buona quota di alloggi a canone moderato, oltre a quelli a canone sociale, per incentivare il mix sociale.

Nel 2006 Regione Lombardia ha sottoscritto 17 accordi per 19 comuni, a seguito delle proposte inviate dagli stessi su apposito invito da parte della Regione, senza quindi necessità di indire un bando:

- 12 comuni capoluogo a fabbisogno acuto (Monza assimilato ai capoluoghi come fabbisogno abitativo);
- 7 comuni a fabbisogno elevato: Bresso, Cesano Boscone, Corsico, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese, Cusano Milanino, Sesto San Giovanni.

Le risorse regionali stanziare per gli AQST del 2006 sono state pari a 78.384.741,44 di euro<sup>92</sup>, ai quali poi si aggiungono i finanziamenti da parte di Comuni, ALER e privati. La maggioranza degli interventi è indirizzata alla realizzazione di alloggi a canone sociale, mentre una piccola quota è destinata ad alloggi a canone moderato (al 31 dicembre 2012 risultano completati 747 alloggi, dei quali 697 a canone sociale e 50 a canone moderato<sup>93</sup>). Gli interventi sono localizzati principalmente nell'area milanese.

L'apprezzamento evidenziato per l'utilizzo di questo strumento ha fatto sì che gli AQST fossero inseriti nel PRERP 2007-2009, portando alla sottoscrizione, ad inizio 2008, di una serie di accordi, formulati sulla base delle proposte pervenute a Regione Lombardia da Comuni e ALER:

---

<sup>91</sup> Secondo il D.G.R. VIII/10281 del 7 ottobre 2009 che modifica ed integra il secondo programma annuale del PRERP 2007-2009 (D.G.R. 9203/2009)

<sup>92</sup> Fonte: IRER (Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia), *Housing sociale e politiche regionali per la casa*, 2010

<sup>93</sup> Fonte: Regione Lombardia

- 11 AQST provinciali;
- 10 integrazioni agli AQST con Comuni capoluogo e a fabbisogno acuto ed elevato, già sottoscritti nel 2006.

Le risorse regionali stanziare sono state pari a 164.166.378,73<sup>94</sup> di euro, ai quali vanno sempre aggiunti i finanziamenti da parte di Comuni, ALER e privati. La realizzazione riguarda nuovi alloggi da assegnare a canone sociale, canone moderato e in locazione temporanea a studenti e lavoratori (prevista la realizzazione di 2446 alloggi, di cui: 1662 a canone sociale, 730 a canone moderato e 54 destinati a locazione temporanea. Al 31 dicembre 2012 risultano completati 1995 alloggi, di cui: 1662 a canone sociale, 730 a canone moderato e 54 destinati a locazione temporanea<sup>95</sup>).

La maggioranza degli interventi è stata attivata all'interno dell'area metropolitana milanese.

Il tentativo di creare mix sociale (realizzando quindi interventi caratterizzati da una delle caratteristiche principali del social housing) attraverso l'introduzione di una consistente quota di alloggi a canone moderato, ha presentato però delle problematiche. Difatti si è riscontrata una certa difficoltà a locare le abitazioni, in quanto le famiglie del ceto "medio" che potevano accedere spesso non accettano di avere per vicini famiglie appartenenti alle categorie "disagiate" che possono accedere al canone sociale; ritengono che quanto è realizzato dal pubblico non sia all'altezza delle aspettative; il canone moderato risulta, in alcune zone della Lombardia escludendo Milano, troppo poco inferiore a quello di mercato per riscontrare un vantaggio effettivo.

### **Servizi Abitativi a Canone Convenzionato (SACC)**

I SACC sono degli strumenti attraverso i quali Regione Lombardia ha tentato di coinvolgere nuovi operatori, oltre a quello pubblico, in interventi di social housing, attraverso l'individuazione di benefici e incentivi (di tipo urbanistico o economico) da conferire agli operatori che intendono entrare in questo settore.

Secondo la L. R. 4 dicembre 2009 n° 27 (Testo Unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica)<sup>96</sup>, gli interventi promossi ed attuati da soggetti pubblici o privati capaci di favorire l'accesso alla casa a persone, considerate meritevoli di sostegno pubblico, costituiscano servizio abitativo nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica. Questa definizione fa rientrare i Servizi Abitativi a Canone Convenzionato ai sensi e per gli effetti dell'art. 9 della L. R. 11 marzo 2005 n° 12 (Legge per il Governo del Territorio), identificandoli come parte del sistema regionale ERP e finalizzati ad aumentare l'offerta di alloggi in affitto e alloggi con patto di futura vendita, vista la

---

<sup>94</sup> Secondo il D.G.R. VIII/10281 del 7 ottobre 2009 che modifica ed integra il secondo programma annuale del PRERP 2007-2009 (D.G.R. 9203/2009).

<sup>95</sup> Fonte: Regione Lombardia

<sup>96</sup> Ex L. R. 13 luglio 2007 n° 14, abrogata in seguito all'emanazione del T.U. nella quale confluisce.

difficoltà a coinvolgere operatori privati nella realizzazione di abitazioni in solo affitto, considerate non abbastanza remunerative<sup>97</sup>.

Regione Lombardia, con il programma SACC sostiene quindi gli operatori capaci di offrire alloggi in affitto e a riscatto, a canoni inferiori al mercato e destinati ai soggetti che non possono accedere ne alle unità abitative a canone sociale ne al libero mercato o ad un mutuo, in modo da alleviare la tensione abitativa.

Per la Legge si identificano come Servizi Abitativi gli alloggi con le seguenti caratteristiche:

- i cui canoni di locazione sono inferiori a quelli di mercato;
- per la cui realizzazione sono previste agevolazioni diverse da sovvenzioni pubbliche, quali cessione di aree o l'accesso a finanziamenti agevolati;
- destinati a categorie di cittadini che non sono in grado di sostenere i canoni di libero mercato, ovvero che hanno esigenze abitative di tipo temporaneo collegate a particolari condizioni di lavoro o di studio.

La legge ha previsto l'istituzione di un fondo regionale che andasse a diminuire gli interessi sui mutui aperti dagli operatori per produrre servizi abitativi convenzionati, fondo che è stato istituito presso Finlombarda<sup>98</sup>. I soggetti che intendano accedere al fondo devono obbligatoriamente e preliminarmente convenzionarsi con la Regione. Nell'attesa della costituzione del fondo venne pubblicato un avviso di ricognizione (decreto dirigenziale n° 2733 18 marzo 2008) allo scopo di rendere evidenti alcune proposte che sarebbero potute essere finanziate con il suddetto fondo, per poterlo poi appunto dimensionare.

Le proposte pervenute nel 2008 (in due chiamate separate) sono state un totale di 27 per la realizzazione di 611 alloggi a canone convenzionato. I soggetti proponenti erano per lo più cooperative e solo in una caso si trattava di una società privata.

I risultati di tale ricognizione hanno indotto ad apportare alcuni aggiustamenti, con la D.G.R. 9060/2009, allo schema di convenzione tipo, quali la sopracitata possibilità di estendere il concetto di SACC anche al patto di futura vendita e l'erogazione del contributo erogato dal fondo non più spalmata in trenta anni di mutuo ma erogato in 2 tranche: la prima all'inizio e la seconda alla fine del cantiere.

I criteri per l'accesso al fondo SACC e lo schema di convenzione tipo hanno poi subito ulteriori modifiche fino alla D.G.R. 4 agosto 2011 n. IX/2159<sup>99</sup>, con la quale si è intervenuto per semplificare ulteriormente lo strumento dei Servizi Abitativi e renderlo più appetibile. Fra le modifiche più importanti vi sono:

---

<sup>97</sup> La possibilità di riscattare l'alloggio dopo un periodo in cui è stato soggetto a locazione, è stata inserita con la D.G.R. n. 9060/2009, aggiornando lo schema di convenzione tipo adottato con la D.G.R. n. VIII/8456 del 19 novembre 2008.

<sup>98</sup> Con decreto dirigenziale n. 13615 del 25 novembre 2008 si è costituito presso Finlombarda S.p.A. il fondo per i servizi abitativi a canone convenzionato ai sensi dell'art. 44 della L.R. n° 27/2009

<sup>99</sup> Tale delibera aggiorna la precedente convenzione tipo approvata con la D.G.R. n° 834 del 24 novembre 2010.

- incremento della percentuale di contribuzione prevista, con relativa semplificazione delle modalità di calcolo;
- modalità di erogazione del cofinanziamento specifiche nel caso di convenzionamento dell' "invenduto" e nel caso di locazione collegata a un patto di futura vendita;
- semplificazione della procedura di accesso al fondo e modifica dei limiti cui devono attenersi i piani economici finanziari degli interventi;
- verifica preliminare alla stipula della convenzione;
- riserva pari al 60% risorse disponibili annualmente a sostegno dell'offerta di alloggi vincolati alla locazione per almeno 30 anni. Negli alloggi con patto di futura vendita, il regime di locazione deve essere invece mantenuto per almeno otto anni;
- convenzionabili solo interventi in comuni non classificati con "fabbisogno basso" ai sensi del PRERP 2007-2009, per concentrare i benefici nelle aree dove è maggiore la difficoltà abitativa per il cosiddetto "ceto medio", al quale si rivolgono i SACC.

L'ultimo bando per l'accesso al fondo è stato indetto con il decreto dirigenziale n° 10912 del 21 novembre 2011 e la sua scadenza sarà determinata dall'esaurimento dei fondi annuali disponibili (nel documento del bando viene indicata la disponibilità del fondo al 31 dicembre 2010, pari a 18.588.575,06 euro).

I cittadini interessati ad accedere ad un alloggio a canone convenzionato devono rivolgersi direttamente ai soggetti attuatori convenzionati con Regione Lombardia. La richiesta può essere presentata dai soggetti che hanno una situazione economica ISEE-erp compresa tra 14.000 e 40.000 euro.

### **Fondo Immobiliare di Lombardia (FIL)**

Dedicato esclusivamente a promuovere interventi di social housing è il Fondo Immobiliare di Lombardia (FIL), già Fondo Abitare 1, avviato nel 2006 su iniziativa della Fondazione Housing Sociale e della Fondazione Cariplo e gestito da Polaris Investment Italia SGR con la finalità, nell'ambito territoriale della Lombardia, di ricercare nuove modalità per incrementare gli investimenti nel settore dell'housing sociale per la realizzazione di nuovi interventi edilizi. Il FIL si inserisce nel Sistema Integrato di Fondi Immobiliari, promosso con la Finanziaria del 2009.

Gli obiettivi e finalità del Fondo sono:

- Rispondere al fabbisogno abitativo lombardo con un'offerta di alloggi adeguati ai nuovi bisogni sociali e a costi accessibili (iniziative dedicate a studenti, anziani, famiglie monoreddito, immigrati e altri soggetti in condizione di svantaggio sociale o economico).
- Recuperare, con la collaborazione di Aler Milano, alloggi esistenti per renderli disponibili a nuove assegnazioni, attraverso i programmi di manutenzione e



riqualificazione del patrimonio e garantire posti letto per la copertura di fabbisogni temporanei, quale quello legato allo studio universitario.

- Realizzare interventi di recupero e ristrutturazione di alloggi esistenti per renderli nuovamente disponibili in affitto in tutto il territorio lombardo.

Nel luglio 2011 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra Regione Lombardia, CDP Investimenti SGR, Fondazione Cariplo, Fondazione Housing Sociale, Aler Milano, protocollo che ha individuato il Fondo come una delle principali risorse per l'attuazione delle politiche abitative della Regione al fine di realizzare interventi di housing sociale.

Nel 2013 il valore complessivo degli apporti del FIL risulta pari a 280 milioni di euro<sup>100</sup>.

Tramite il Fondo sono stati attivati, in seguito alla sottoscrizione del protocollo d'intesa appena citato, una serie di interventi di housing sociale sul territorio lombardo, di seguito sinteticamente esposti:

#### 1. PROGETTO CENNI DI CAMBIAMENTO (Milano)

L'intervento si propone la realizzazione di 124 alloggi, in classe energetica A, a prezzi contenuti, di diverse dimensioni, proposti in affitto a differenti tipologie di canone (la maggioranza a canone convenzionato o moderato, una piccola parte a canone sociale) e in affitto con patto di futuro acquisto dopo l'ottavo anno, inseriti in un contesto di servizi collettivi quali spazi ricreativi e culturali ed attività dedicate ai giovani, con l'obiettivo di creare le condizioni ottimali per la formazione di una rete di rapporti di buon vicinato solidale.

Cenni di Cambiamento è un progetto che si rivolge a tutti ma in particolar modo è stato pensato per ospitare differenti stili di vita e modi di abitare dei giovani: da quelli di adulti soli, con eventuali opportunità anche di coabitazione e condivisione degli spazi, a quelli di giovani coppie di nuova formazione, alle famiglie con bambini, ivi comprese quelle monogenitoriali.

#### 2. PROGETTO RESIDENZIALE CASACREMAPIÙ (Crema)

Il progetto prevede la realizzazione di 90 alloggi (la maggioranza degli alloggi è destinata all'affitto a canone moderato, mentre la restante parte è destinata all'affitto con patto di futura vendita entro l'ottavo anno di locazione o all'acquisto immediato a prezzo convenzionato), 4 esercizi commerciali e 1 scuola per l'infanzia.

Punto di forza del progetto è rappresentato dalla piazza pubblica attorno alla quale si sviluppano le residenze, la scuola e i collegamenti ciclopedonali con il quartiere esistente, uno spazio comune multifunzionale.

L'obiettivo del progetto è quello di realizzare soluzioni abitative all'insegna della qualità e della sostenibilità.

---

<sup>100</sup> Fonte: CDP Investimenti SGR

3. PROGETTO VIA DELLA VECCHIA DOGANA (Cremona)

Il progetto prevede la realizzazione di 100 alloggi residenziali, caratterizzati di varie tipologie in modo da offrire una soluzione in grado di soddisfare diverse esigenze abitative; di attività commerciali in corrispondenza della piazza pubblica principale in modo da creare un importante polo aggregativo all'interno dell'intervento e la realizzazione di 105 box al piano interrato; spazi sociali che offrono un valore aggiunto allo spazio residenziale e dove gli utenti possano interagire tra loro per produrre un beneficio riconosciuto dalla comunità.

4. PROGETTO MAISON DU MONDE 36 (Milano)

L'intervento offre l'opportunità di avere alloggi ristrutturati agli inquilini già residenti nell'edificio, e contemporaneamente allarga la proposta abitativa a nuovi nuclei famigliari.

La ristrutturazione dell'edificio consentirà di recuperare 50 alloggi, in classe energetica B, di varie metrature e tagli da mettere a disposizione in affitto a canone sostenibile a giovani coppie e famiglie italiane e straniere in difficoltà economica, e in locazione temporanea per lavoratori in trasferta o in mobilità, studenti e ricercatori, giovani interessati a esperienze formative o di lavoro, parenti di degenze ospedalieri, oltre che per ospitare inquilini già residenti. Sono inoltre previste la realizzazione di un'unità destinata ad ufficio, due unità commerciali e servizi vari destinati ai residenti del quartiere.

5. PROGETTO FIGINO BORGO SOSTENIBILE (Milano)

L'intervento è finalizzato alla realizzazione di un mix funzionale di residenze, destinate a polo socio-assistenziale per anziani (Centro Diurno), servizi locali e urbani a supporto della nuova comunità, piccole attività produttive o del terziario, residenze speciali che possono ospitare temporaneamente altre persone, alloggi studio e alloggi per disabili.

Il progetto prevede la realizzazione di 323 appartamenti di diverso taglio e tipologia (dedicati a famiglie numerose, giovani coppie, anziani, professionisti che lavorano da casa, famiglie aperte all'accoglienza e persone con disabilità), di classe energetica A/B, comprensivi di polo servizi per l'assistenza degli anziani (Centro Diurno) integrato da alloggi protetti e assistiti e da Co-Residenze.

La natura del progetto è di carattere socio-sanitario ovvero consiste nella creazione di diverse forme di residenzialità e nello sviluppo di sinergie nell'erogazione dei servizi volti a soddisfare le esigenze del borgo e ad incentivare le reti relazionali e gli stili di vita sostenibili e attenti all'ambiente.

6. PROGETTO ABITAGIOVANI (Milano)

Il progetto mette a disposizione alloggi in affitto a giovani di età non superiore a 35 anni, con la possibilità di acquistare l'alloggio assegnato con patto di futura vendita entro l'ottavo anno di locazione. Gli alloggi messi a disposizione in affitto richiedono interventi di recupero e ristrutturazione.

Gli insediamenti abitativi proposti da Abit@giovani sono disseminati nei quartieri di Milano e aperti alla progettazione partecipata, rivolti ai giovani della città convinti che l'intimità della propria abitazione non escluda l'apertura alla dimensione sociale del condominio e del quartiere.

La formula che esprime questo approccio è il condominio diffuso, inteso come un sistema di nuclei abitativi coordinati con diverse ubicazioni all'interno della città di Milano.

Il progetto si propone di rendere disponibili 1.000 alloggi, di cui circa 250 (di proprietà di ALER e che ALER intende mettere a disposizione per l'attuazione del progetto) nella prima fase dell'intervento, offerti unicamente in affitto con patto di futura vendita.

### **Considerazioni sulle politiche abitative lombarde**

L'esame degli strumenti con i quali Regione Lombardia mette in atto le proprie politiche abitative necessita di alcune considerazioni per ottenere un quadro più chiaro della situazione.

È importante *conoscere la domanda abitativa, quantificarla e qualificarla*, approfondire gli aspetti nuovi rispetto alle esperienze passate è un passaggio fondamentale per orientare le politiche nel verso più efficace.

Possiamo poi affermare che *non vi è una chiara definizione e distinzione tra le politiche di social housing e di ERP*. Difatti, come visto, negli strumenti utilizzati dalla Regione per realizzare interventi di edilizia residenziale pubblica (con alloggi a canone sociale), si inseriscono elementi che sono propri delle politiche di housing sociale, occupandosi anche di altri aspetti oltre a quelli propriamente edilizi (come nell'inserimento di alloggi a canone moderato negli AQST nel tentativo di creare mix sociale). Solo con i SACC sembra esserci un riferimento più consistente all'housing sociale, alle sue modalità e finalità.

Un altro problema è dato dalla *complessa gamma dei canoni di affitto*, che sono molti ed è difficile intravedere una chiara coerenza tra loro. Basti pensare al canone moderato negli interventi di edilizia residenziale pubblica, che da molti viene definito essere ad un livello troppo alto per le famiglie che non riescono a stare sul mercato dell'affitto, tanto che spesso i bandi per l'assegnazione di tali alloggi vanno deserti. L'ERP dovrebbe identificarsi solo con l'offerta di alloggi a canone sociale.

*il mix sociale dovrebbe concretizzarsi* attraverso criteri di assegnazione più fattibili e meno tortuosi, superando una serie di problematiche che affliggono il realizzarsi di questo obiettivo. È da citare ancora il caso del canone moderato, che viene evitato da

chi potrebbe usufruirne non solo per il fatto che spesso è troppo simile al canone di mercato, ma anche perché non si vuole vivere accanto a famiglie appartenenti ad una classe sociale più disagiata. Questo tipo di problematiche è stata rilevata principalmente al di fuori dell'area milanese nell'ambito degli interventi realizzati con gli Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale.

Uno dei problemi principali degli interventi per gli alloggi a canone sostenibile è *la gestione*. Difatti per gli alloggi a canone sociale la gestione è affidata agli enti proprietari degli stessi, ALER e Comuni, mentre per tutte le altre tipologie di alloggi sociali realizzati in ambito di interventi di housing sociale esistono pochi soggetti in grado di occuparsene. I gestori di questo patrimonio andrebbero individuati secondo determinati requisiti e necessiterebbero di garanzie per mettersi al riparo (anche solo parzialmente) dal rischio maggiore che corrono: la morosità degli inquilini.

Acquista *sempre più importanza la fase negoziale* nei rapporti fra il pubblico e il privato, nell'ottica di un superamento del classico e "rigido" strumento del bando.

#### 4.4 IL FABBISOGNO DI EDILIZIA SOCIALE IN LOMBARDIA: RISULTATI E PREVISIONI

Utile alla comprensione e valutazione dell'attuale fabbisogno di abitazioni della Regione Lombardia, inteso come differenza tra domanda e offerta, suddiviso in edilizia residenziale pubblica, edilizia residenziale sociale ed edilizia libera (definendo soglie di accesso ad esse sulla base del reddito ISEE ERP), è la ricerca "L'offerta e il fabbisogno di abitazioni al 2018 nella Regione Lombardia" condotta dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DIAP) del Politecnico di Milano, commissionata dalla CISL Lombardia. La ricerca riporta i dati relativi al fabbisogno di abitazioni e alle risposte date dalle politiche abitative all'anno 2008, proiettando poi una stima del fabbisogno all'anno 2018.

##### Il fabbisogno di abitazioni al 2008

La parte iniziale della ricerca si concentra sulla determinazione di fabbisogno abitativo relativo al 2008 dato che si compone di tre distinti fattori: il fabbisogno pregresso al 2001, determinato dai risultati del censimento di quell'anno che evidenzia una risposta mai fornita dalle politiche abitative regionali; la domanda abitativa fra gli anni 2002-2008, determinata sulla base di diverse fonti; l'offerta di abitazioni fra gli anni 2002-2008 per rispondere al fabbisogno di tali anni, determinata sulla base di dati dell'Agenzia del Territorio, del Cresme e del censimento del 2001.

	Regione Lombardia	
Fabbisogno pregresso al 2001 di edilizia sociale	211.635	+
Domanda 2002 – 2008 di edilizia sociale	267.177	-
Offerta 2002 – 2008 di edilizia sociale	60.465	=
<b>Fabbisogno al 2008 di edilizia sociale</b>	<b>418.348</b>	
Fabbisogno pregresso al 2001 di edilizia convenzionata	105.818	+
Domanda 2002 – 2008 di edilizia convenzionata	171.131	-
Offerta 2002 – 2008 di edilizia convenzionata	144.449	=
<b>Fabbisogno al 2008 di edilizia convenzionata</b>	<b>132.500</b>	
Fabbisogno pregresso al 2001 di edilizia libera	35.273	+
Domanda 2002 – 2008 di edilizia libera	190.000	-
Offerta 2002 – 2008 di edilizia libera	595.696	=
Fabbisogno al 2008 di edilizia libera	0	
<b>Eccesso offerta al 2008 di edilizia libera</b>	<b>370.423</b>	

Tabella 5: fabbisogno abitativo lombardo al 2008 - Fonte: *L'offerta e il fabbisogno di abitazioni al 2018 nella Regione Lombardia* – DIAP Milano 2011

I dati che emergono evidenziano innanzitutto, come primo elemento, l'enorme fabbisogno di abitazioni a canone sociale, collegate cioè a finanziamenti pubblici, quindi alloggi ascrivibili alla sfera dell'edilizia residenziale pubblica. Questi costituiscono il 75,95% (418.348 vani – corrispondente a 190.158 abitazioni) del fabbisogno complessivo (pari a 550.848 vani, ossia 250.385 abitazioni).

Anche includendo una possibile quota di dichiarazioni dei redditi infedeli, che mascherino quindi sostanziali evasioni fiscali, falsando quindi il dato ISEE per l'accesso all'ERP, appare evidente che un dato simile non può essere molto dissimile da questo, se non peggiore.

Il secondo elemento riguarda poi il fabbisogno di abitazioni a canone sostenibile, ossia moderato, convenzionato o concordato, di proprietà privata o di enti, cioè quella che viene definita edilizia residenziale sociale. Queste costituiscono il 24,05% del medesimo fabbisogno (132.500 vani – corrispondente a 60.227 abitazioni)

L'edilizia libera infine, non si riflette in alcuna quota percentuale di fabbisogno abitativo, in quanto, già al 2008, si aveva un eccesso corrispondente a 370.423 vani (168.374 abitazioni) destinati al libero mercato.

La presenza di tale surplus non nega l'esistenza di una domanda di edilizia residenziale libera, ma anzi dimostra come sia estremamente esagerata l'offerta rispetto alla domanda effettiva.

### **Le tenue risposta data dalle politiche abitative**

In risposta al fabbisogno rilevato dalla ricerca per il 2008, è interessante valutare l'entità del fabbisogno di alloggi ERP e contributi FSA stimato invece dal secondo PRERP all'anno 2007.

La stima della domanda complessiva per il PRERP 2007-2009 si basa esclusivamente sull'osservazione dei dati acquisiti dalle amministrazioni e raccolte dall'Osservatorio Regionale, relativi alle domande per l'accesso all'ERP pervenute tra il 2005 ed il 2006 e alle domande per il FSA del bando 2005.

I dati di partenza vengono poi depurati dai duplicati (ossia le famiglie che hanno richiesto sia l'accesso alle case popolari che il sostegno all'affitto, pari a circa l'11% delle domande) e dalle domande considerate dalla Regione come compatibili con il sostegno di un canone moderato (circa il 12% delle domande al netto dei duplicati).

	TOTALE	Di cui ERP	Di cui FSA
DOMANDE PERVENUTE	124.500	58.500	66.000
DUPLICATI (11% sul tot. ERP+FSA)	13.695	12.764	931
<b>DOMANDE AL NETTO DEI DUPLICATI</b>	<b>110.805</b>	<b>45.736</b>	<b>65.059</b>
Domande compatibili con canone moderato (12% del totale)	13.297	3.324	9.972
<b>DOMANDA STIMATA (2005 – 06)</b> al netto delle domande duplicate e delle domande che possono sostenere il canone moderato	<b>97.508</b>	<b>42.412</b>	<b>55.096</b>

**Tabella 6: stima della domanda abitativa secondo PRERP 2007-2009 Regione Lombardia - Fonte: *L'offerta e il fabbisogno di abitazioni al 2018 nella Regione Lombardia* – DIAP Milano 2011**

Vengono poi ricavati due valori di fabbisogno, minimo e massimo, a seconda che si tenga conto o meno della domanda di canone moderato mescolata alla domanda complessiva (minimo 42.412 – massimo 45.746). A tali domande si sottraggono poi le stime dell'offerta, minima e massima, di alloggi da parte di Regione Lombardia, sulla base dello storico degli interventi in corso (minimo 4.500 – massimo 7.000).

Il fabbisogno FSA coincide con la stessa domanda, sempre depurata o meno da quella di canone moderato.

	Min	Max
DOMANDA ERP	42.412	45.736
OFFERTA ERP (2006 – 08)	7.000	4.500
<b>FABBISOGNO ALLOGGI ERP</b>	<b>35.412</b>	<b>41.236</b>
<b>FABBISOGNO FSA</b>	<b>55.096</b>	<b>65.069</b>
<b>TOTALE FABBISOGNO</b>	<b>90.508</b>	<b>106.305</b>

**Tabella 7: fabbisogno ERP-FSA stimato dalla Regione Lombardia al 2007 - Fonte: *L'offerta e il fabbisogno di abitazioni al 2018 nella Regione Lombardia* – DIAP Milano 2011**

È evidente il divario (quasi il doppio) esistente tra i fabbisogni stimati dalla ricerca e dal PRERP, con il primo pari a 190.158 alloggi e il secondo pari ad un massimo di 106.305 alloggi.

Tale divario è riconducibile a differenti fattori presi o meno in considerazione dalle due stime esaminate:

- La stima del PRERP non considera il fabbisogno pregresso – la stima della ricerca considera il fabbisogno pregresso
- La stima del PRERP calcola il fabbisogno basandosi solo sulle domande pervenute e senza considerare alcun incremento annuo – la stima della ricerca calcola il fabbisogno basandosi sulla domanda di categorie familiari ed analizzando i redditi
- La stima del PRERP non considera la componente straniera regolare presente da meno di cinque anni e componente straniera irregolare – la stima della ricerca considera la componente straniera regolare presente da meno di cinque anni e la

componente straniera irregolare (stimata a partire da dati Orim in 402.961 stranieri presenti in Lombardia – all'anno 2008 – da meno di cinque anni).  
Inoltre, nella stima del PRERP non si considera il crescente rischio di povertà e di esclusione sociale.

### Il fabbisogno di abitazioni proiettato al 2018

La proiezione del fabbisogno al 2018 si imposta su un procedimento statistico di sviluppo delle previsioni demografiche in rapporto agli andamenti della popolazione nelle sue diverse componenti.

L'analisi della domanda di abitazioni è stata fatta a partire dalle componenti non inerenti al saldo naturale e, il risultato ottenuto per il 2018, è stato osservato dal punto di vista della popolazione straniera di nuova immigrazione, della formazione e scioglimento di nuove unioni, della tendenza a vivere da soli, delle necessità indotte dagli studenti fuori sede e della condizione abitativa degli anziani soli.

I dati della ricerca hanno tutti evidenziato una condizione reddituale che tende ad aggravarsi (sulla base della componente straniera e delle nuove situazioni di povertà e di precarietà che si vengono a creare nel territorio nazionale), facendo emergere un clamoroso fabbisogno di abitazioni a canone sociale in affitto e di proprietà.

	Regione Lombardia	
Fabbisogno pregresso al 2008 di edilizia sociale	418.348	+
Domanda 2009 – 2018 di edilizia sociale	566.085	-
Offerta 2009 – 2018 di edilizia sociale	64.119	=
<b>Fabbisogno al 2018 di edilizia sociale</b>	<b>920.313</b>	
Fabbisogno pregresso al 2008 di edilizia convenzionata	132.500	+
Domanda 2009 – 2018 di edilizia convenzionata	336.655	-
Offerta 2009 – 2018 di edilizia convenzionata	145.375	=
<b>Fabbisogno al 2018 di edilizia convenzionata</b>	<b>323.779</b>	
Domanda 2009 – 2018 di edilizia libera	327.327	-
Eccesso offerta 2002 – 2008 di edilizia libera	370.423	-
Offerta 2009 – 2018 di edilizia libera	766.087	=
Fabbisogno al 2018 di edilizia libera		
<b>Eccesso offerta al 2018 di edilizia libera</b>	<b>809.184</b>	

Tabella 8: fabbisogno abitativo lombardo al 2018 - Fonte: *L'offerta e il fabbisogno di abitazioni al 2018 nella Regione Lombardia* – DIAP Milano 2011



I dati emersi dalla stima di questo fabbisogno futuro evidenziano così che il 73,97% (in valori assoluti 920.313 vani – corrispondenti a 418.324 abitazioni) del fabbisogno complessivo al 2018 pari a 1.244.093 vani, ossia 565.497 abitazioni, sulla base dell'analisi dei redditi, è ascrivibile alle politiche di ERP.

Il restante 26,03% del medesimo fabbisogno (in valori assoluti 323.779 vani – corrispondenti a 147.172 abitazioni) è invece ascrivibile alla domanda di ERS.

Infine il surplus di edilizia libera ammonta a 809.184 vani (367.811 abitazioni), evidenziando ancora una volta come esista sia una domanda, ma anche come questa venga assorbita totalmente dall'eccessiva offerta, tenendo conto che è presente già un'eccedenza di abitazioni, eredità degli anni 2002-2008.

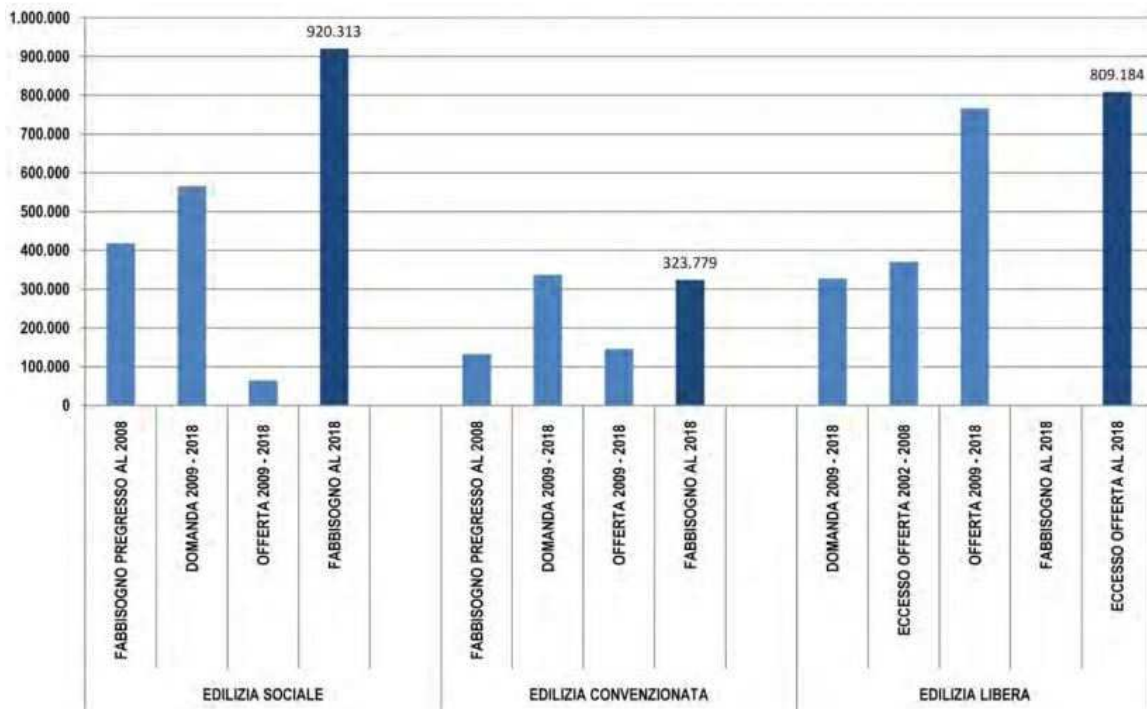


Grafico 7: Istogramma di rappresentazione Tab. 8 - Fonte: *L'offerta e il fabbisogno di abitazioni al 2018 nella Regione Lombardia – DIAP Milano 2011*

Alle proiezioni al 2018 si giunge attraverso alcune approssimazioni, come la stima dell'offerta di abitazioni basata sull'analisi degli strumenti urbanistici vigenti e del loro grado di attuazione che solo in parte corrisponderanno ad una realtà effettiva come risulterà dalla nuova pianificazione dei Comuni lombardi con i PGT che non ancora tutti hanno approvato. È altresì possibile che in alcuni di questi nuovi Piani di Governo del Territorio si pensi in modo diverso allo sviluppo, riducendo consumo di suolo e crescita indiscriminata, mentre in altri si perseveri sulla falsa riga di quanto malamente fatto finora, con Comuni che vedono nella possibilità di costruire il meccanismo ideale per attingere le risorse economiche delle quali necessitano.

Da tenere presente anche il costante trend negativo del mercato delle costruzioni, che influisce su tutto il costruito, sia che si parli di ERP, ERS o edilizia libera, e che sicuramente porterà i numeri delle stime di abitazioni offerte a diminuire.

È bene quindi prendere la previsione con le dovute precauzioni, tenendo però presente che esiste comunque un grande eccesso di edilizia libera, a discapito di ERP ed ERS, il che rende la situazione decisamente preoccupante, richiedendo una importante revisione delle politiche abitative.

---

# **PARTE SECONDA**



# **1. IL RUOLO DEGLI SPAZI COMUNI**

## 1.1 INTRODUZIONE ALLA TEMATICA

Chiarito il significato delle parole “social housing”, a quale domanda abitativa questo risponde e che cosa le politiche e gli attori coinvolti abbiano fatto per rendere possibile la realizzazione dei primi interventi italiani con le modalità proprie dell’Edilizia Residenziale Sociale, risulta interessante riflettere su un tema, gli **spazi comuni, collettivi, non residenziali** (ad alcuni dei quali possono essere associati dei **servizi**) che è oggetto di dibattito fin dal secolo scorso, ponendoci alcune domande: *Come possono definirsi tali spazi e in che modo contribuiscono a valorizzare i progetti, sia da un punto di vista sociale, sia in base ai servizi offerti? Escludendo l’alloggio in sé, quali e come dovrebbero essere gli spazi non residenziali comuni, gli spazi di tutti, quelli che non sono specificatamente privati?*



Figura 4 - Piazza San Marco a Venezia. Le piazze sono lo spazio comune votato alla socializzazione per eccellenza.  
Fonte: Google immagini

Per rispondere a queste domande occorre chiarire quale sia l’importanza di tali spazi e come questi siano stati trattati ogni volta che ci si è posti il problema della loro individuazione, dai primi interventi di edilizia pubblica, fino agli ultimi di housing sociale. Affronteremo quindi un’analisi storico-normativa, incentrata sul contesto nazionale, volta a comprendere il ruolo assegnato a questi spazi e come siano stati definiti, a partire da quando si è iniziato a ragionare sugli interventi destinati alle fasce più deboli della popolazione, con approfondimenti su casi e soluzioni non solo italiane.

## 1.2 L'EVOLUZIONE STORICA DEL PROGETTO DEGLI SPAZI COMUNI

La questione relativa agli spazi di uso comune negli edifici di abitazione ha una lunga storia, che vede le sue origini fin nel XIX° secolo, di pari passo con la nascita della “questione delle abitazioni”, che balzava all’attenzione delle politiche per il forte peggioramento delle condizioni di vita nelle città, in rapida espansione sull’onda della rivoluzione industriale. Nella maggior parte dei paesi europei, prima fra tutti l’Inghilterra, i processi di industrializzazione ed urbanizzazione avevano portato a situazioni abitative insostenibili, con episodi di sovraffollamento, insufficienza di spazi abitativi e assenza di servizi, in quei quartieri sorti attorno alle fabbriche e noti come *slums*.

Questa situazione portò alcuni pensatori a concepire, spesso senza realizzarli concretamente, dei modelli di comunità abitative, alternativi a quelli delle città industriali, sovraffollate, malsane e non adeguate alla vita. Questi pensatori, i cosiddetti “socialisti utopisti”, Robert Owen e Charles Fourier i più influenti e conosciuti, elaborarono ognuno la propria idea di società alternativa e in antitesi a quella industriale, con comunità formate da un numero prestabilito di persone che dovevano andare a vivere fuori dalla città, ritornando alla campagna. Il tratto comune di queste comunità era appunto il rifiuto della grande fabbrica in città come ideale di vita lavorativa, un’economia fondata sull’integrazione fra attività agricola e produzione industriale a carattere artigianale, la proprietà collettiva della terra e dei mezzi di produzione e, oggetto del nostro interesse, un’ampia dotazione di spazi di servizio collettivi, come mai prima d’ora si era pensato di disporre.

L’industriale inglese Robert Owen elaborò, nel secondo decennio dell’800, un modello di convivenza ideale formato da un villaggio per una comunità ristretta (fra 800 e 1.200 persone), che lavori collettivamente sia in campagna che in officina e autosufficiente perché dotata di tutti i servizi necessari nel proprio insediamento.

Il villaggio di Owen, organizzato attorno ad una grande piazza a forma di parallelogramma, vedeva gli edifici posti sui suoi lati adibiti ad <<alloggi privati, cioè le camere da letto e da soggiorno per la popolazione adulta, i dormitori comuni per i fanciulli sotto tutela, i magazzini e depositi per le varie merci, un albergo, un infermeria ecc.>><sup>101</sup>, mentre su una linea che attraversasse la piazza centrale, dovevano collocarsi tutti gli spazi collettivi come la chiesa, le scuole, la cucina e ristorante comune. La cucina e ristorante comuni servivano ad assicurare, secondo l’industriale, una migliore, e gestionalmente più economica, alimentazione agli abitanti, mentre l’eliminazione di cortili, viali e strade a favore della grande piazza centrale avrebbero giovato alla salute degli abitanti (garantendo sufficiente spazio per aria e luce) e alla loro comodità (permettendo comunicazioni più facili).

---

<sup>101</sup> Leonardo Benevolo, *Storia dell’architettura moderna*, edizioni Laterza, ristampa del 2004

All'esterno del quadrilatero trovano posto orti e giardini comuni, circondati da strade alberate che schermavano la vista di officine ed industrie, poste al di là di queste. Owen tentò più volte di mettere in pratica le sue teorie, fino a riuscire a fondare nel 1825, negli USA in Indiana, il villaggio di New Harmony. Ben presto però, a causa di dissidi e contrasti nella gestione, nel 1828 il progetto fallirà e lo stesso fondatore sarà costretto ad abbandonare la colonia.

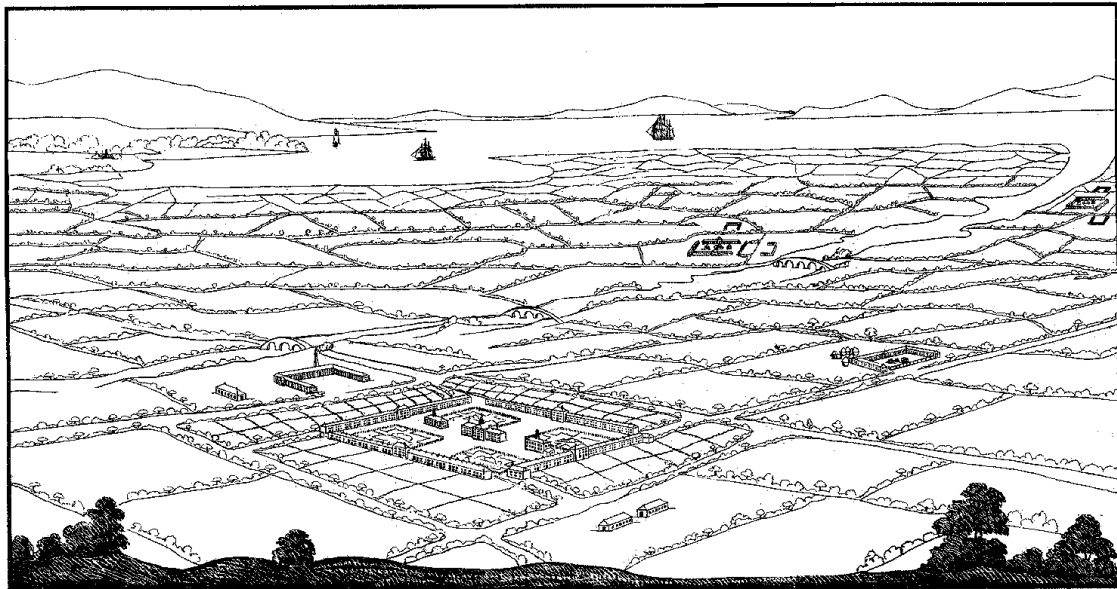


Figura 5 – Un villaggio secondo la concezione di Robert Owen, disegno allegato ad un suo rapporto del 1817. Fonte: *Storia dell'architettura moderna*, Leonardo Benevolo

A differenza di Owen, il francese Charles Fourier, nello stesso periodo ipotizza un insediamento composto da circa 1600 abitanti, nel quale ogni ambiente, ogni spazio è collettivo, in quanto non sono presenti alloggi privati ma tutti vivono assieme come in un grande albergo, con gli anziani al piano terreno, i bambini nel mezzanino e gli adulti ai piani superiori.

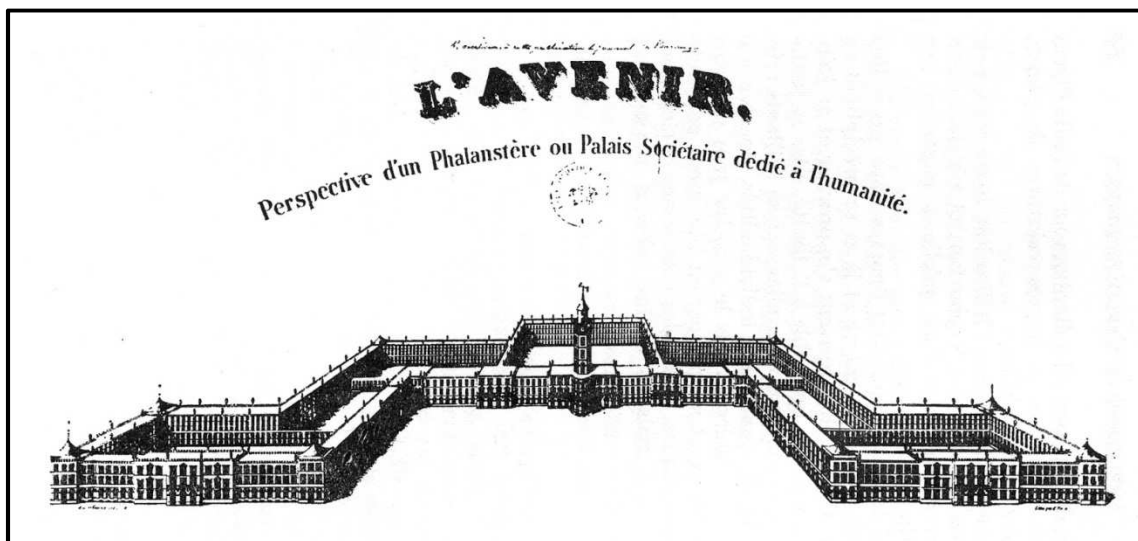


Figura 6 - Il Falansterio di Fourier. Fonte: Google immagini



L'insediamento di Fourier prende il nome di Falansterio e si concretizza in un unico edificio simmetrico, con tre corti e varie entrate, formato da un corpo centrale nel quale trovano posto i servizi comuni per tutti gli abitanti (cucina e sala pranzo, biblioteca ecc.) e da due ali che si diramano da questo contenenti principalmente le funzioni residenziali. Queste due ali, assieme al corpo centrale, formano una grande piazza pubblica chiusa per l'appunto su tre lati. Al primo piano dell'edificio è presente una "strada-galleria" a tripla altezza sulla quale si affacciano gli alloggi, serviti da corpi scale per quelli dei secondo e terzo livello, mentre al primo livello trovano posto anche delle sale comuni per lo svago.

Il Falansterio però non troverà mai un applicazione concreta da parte di Fourier, ma qualcosa di simile viene realizzato a Guise in Francia nel 1859 da J.B. Godin, un industriale che rielabora l'idea, abolendo la vita in comune a favore di alloggi privati e accostando l'edificio, chiamato Familisterio, ad un industria. Questo è una versione ridotta del precedente, sempre formato da tre blocchi di abitazioni comunicanti e organizzati ognuno attorno ad un cortile coperto che prende il posto delle strade-galleria come via di comunicazione interna e come luogo di incontro, mentre gli alloggi sono serviti da ballatoi affacciati sui cortili. I tre blocchi danno sempre forma ad una grande piazza d'ingresso, chiusa idealmente a distanza sul quarto lato dagli edifici che ospitano la scuola e il teatro, oltre ad altri nelle vicinanze che offrono ulteriori servizi comuni come la lavanderia. Il Familisterio a differenza del Falansterio funzionò per molti anni, tanto che nel 1939 era ancora abitato ed oggi è sede di un museo.



Figura 7 - Il Familisterio di Godin a Guise oggi. Fonte: Google Maps

Benchè le idee utopiche di questi personaggi non abbiano avuto ulteriori e più fortunati sviluppi nel loro tempo, è importante citarle perché alcuni dei concetti esposti riguardo la dotazione di spazi comuni e la differenziazione fra ciò che è “privato” e ciò che è “pubblico”, saranno temi più e più volte analizzati e rielaborati dagli architetti nel corso del XX° secolo. I lavori di indagine e sperimentazione di soluzioni abitative realizzati nel XIX° secolo, crearono le premesse culturali e politiche dell'intervento dello stato nel secolo successivo sulla “questione delle abitazioni”.

L'abitazione collettiva per le classi sociali più svantaggiate, dai primi anni del '900 fino agli ultimi interventi di housing sociale ha visto, fra le sue principali prerogative, quella di assicurare ai suoi abitanti un luogo degno nel quale vivere, caratterizzato da una giusta sequenza e gerarchia di spazi oltre ad un alloggio appropriato, che però non sempre ha visto le ipotesi progettuali tradursi in realtà o non sempre è stata concepita nel modo più adeguato.

### **Il XX° secolo e la casa per tutti**

Come si è già avuto modo di spiegare, una vera e propria politica in Italia a favore della realizzazione di complessi abitativi di case popolari per i soggetti più svantaggiati, prende il via solamente dal 1903 grazie alla legge Luzzatti. Nel periodo che intercorre fra questa e la II° Guerra Mondiale però, le innovazioni riguardo la gestione degli spazi e servizi ad essi collegati, non appare all'altezza rispetto a quanto viene realizzato nel resto d'Europa, soprattutto nelle nazioni che approfondiscono maggiormente il tema degli spazi comuni e della loro funzione sociale, come Germania, Austria e Russia. Inoltre in Italia le operazioni di tale tipo non raggiungono quantitativamente quelle realizzate dai paesi più avanzati, che investono molto di più nel campo dell'edilizia popolare.

Il modello italiano si conforma prevalentemente nei quartieri basati su un sistema a corte, con i fabbricati costruiti lungo il perimetro delle strade, recintando il lotto e creando una spazio collettivo interno di risulta, non molto ampio e che solitamente viene sistemato con alberature, aiuole od orti. Tale modello poi si evolverà gradualmente, secondo gli stilemi del razionalismo, verso il sistema di edifici in linea, che permettevano di disporre di più spazi verdi esterni per gli abitanti. Gli edifici avevano solo una funzione residenziale e eventuali spazi per i servizi collettivi del quartiere venivano localizzati o ai piani terreni, o in edifici indipendenti, preferibilmente in posizioni centrali (nello specifico erano ricorrenti lavanderie, asili, bagni pubblici ecc.). Lo stesso Giuseppe Samonà, già nel 1935, giudicò il modello italiano come il più arretrato su vari fronti, per esempio per la carenza di servizi e verde che lo contraddistingueva negativamente rispetto al modello viennese<sup>102</sup>.

I migliori esempi di quegli anni si trovano soprattutto a Milano, con i quartieri Mac Mahon e il Secondo Quartiere Popolare della Società Umanitaria, entrambi del 1908-

---

<sup>102</sup> Giuseppe Samonà, *La casa popolare degli anni '30*, Marsilio Editori, edizione del 1982

1909, il Regina Elena del 1925-1931 e il Fabio Filzi del 1935-1938 che è anche il più innovativo per l'epoca analizzata.

Riguardo a Vienna, nel periodo 1919-1934, durante il governo socialdemocratico della Prima Repubblica, la "Rote Wien" (Vienna Rossa, per il governo di stampo socialista appunto), sorgono un gran numero di complessi di edilizia popolare chiamati Hof (corti), con l'obiettivo di soddisfare la forte domanda di alloggi proveniente dalla classe dei lavoratori che confluivano nella città in seguito allo scioglimento dell'impero austroungarico dopo la fine della I° Guerra Mondiale.

Le caratteristiche principali di questi complessi erano: la grande dimensione con edifici multipiano (oltre 1.000 appartamenti ciascuno per i più grandi); lo sviluppo attorno ad una corte interna sistemata a giardino (almeno il 50% della superficie doveva essere destinato a verde<sup>103</sup>); la variegata dotazione di spazi e servizi comuni a beneficio degli abitanti insediati (lavanderie, biblioteche, scuole, asili, teatri, piscine, negozi ecc.), spesso individuati in edifici realizzati nella corte interna e che diventano presto spazi appartenenti alla città, ampliando le relazioni fra l'alloggio e lo spazio attorno ad esso.

L'esempio più famoso e più citato è il Karl-Marx-Hof, realizzato fra il 1927 e il 1930 e composto da circa 1.300 appartamenti. È un complesso lungo oltre un chilometro, caratterizzato da due grandi corti interne ai lati, delimitate dalla cortina edilizia di residenze, mentre al centro si apre una grande piazza pubblica aperta solo su un lato e sistemata a parco. Gli edifici collocati nei due grandi cortili ospitavano i principali spazi di servizio collettivo (scuola elementare, farmacia, ambulatori, lavanderia e bagni pubblici).

Il complesso è ancora oggi abitato e alcuni dei suoi servizi ancora attivi, come la biblioteca.

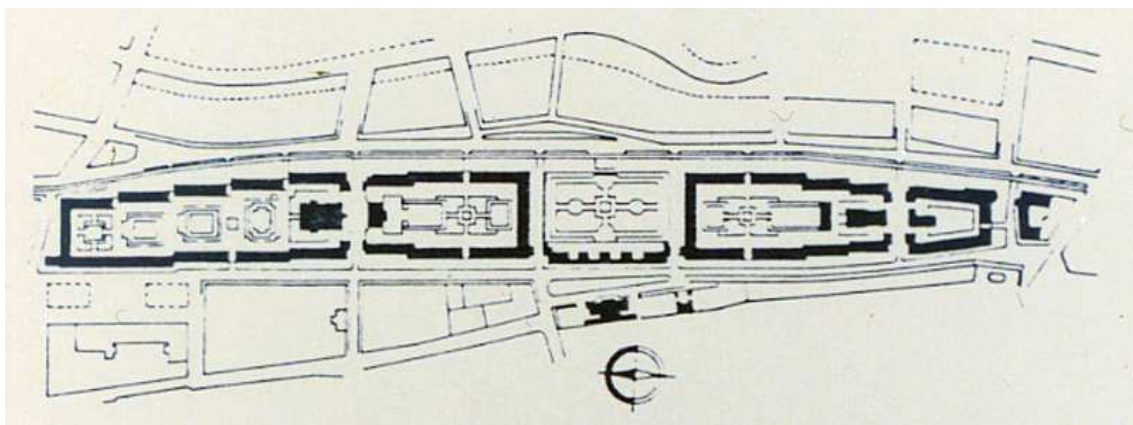


Figura 8 - Lo sviluppo planimetrico del Karl-Marx-Hof. Fonte: Google immagini

Nello stesso periodo, in Unione Sovietica si studiavano nuovi modi di abitare con al centro l'ideale della "casa collettiva", in linea con le teorie dello stato socialista

<sup>103</sup> Giuseppe Samonà, *La casa popolare degli anni '30*, Marsilio Editori, edizione del 1982

creatosi nel 1922. Nel 1928 lo Stroikom (Comitato per le costruzioni statali) istituisce una sezione di studi e ricerche, diretta dall'architetto Moisei Ginzburg, per sviluppare le nuove proposte di modelli residenziali che erano state presentate negli anni precedenti (in particolare le proposte pervenute nel 1927, in seguito ad un concorso indetto dalla rivista sovietica d'architettura AC), che presentavano alloggi duplex su vari livelli, disimpegnati da ballatoi e strade interne. In seguito a tali studi vengono realizzati due edifici, mentre molti altri rimarranno solo sulla carta. Le case comuni che vengono studiate nel centro studi dello Stroikom, sono dei complessi abitativi per un numero prefissato di abitanti, associati a un dato corredo di servizi.

Dei due edifici realizzati, il più famoso è il Narkomfin a Mosca del 1928-1930, progettato dallo stesso Ginzburg e costituito da due differenti blocchi, uno contenente le residenze e l'altro i servizi. L'edificio delle residenze, un blocco in linea, imposta la distribuzione agli alloggi duplex tramite due corridoi al 1° e 4° piano, raggiungibili tramite blocchi scala posti agli estremi, mentre al blocco dei servizi (contenente una mensa, una palestra, una biblioteca e un asilo nido) si giunge tramite un passaggio sopraelevato, estensione del primo corridoio. Il tetto dell'edificio delle residenze era pensato come un solarium, mentre le lavanderie si trovavano in un edificio singolo, staccato dal resto ma raggiungibile comodamente a piedi. Il Narkomfin, secondo le intenzioni dello stesso Ginzburg, non voleva imporre la vita comune (come visto nel Falansterio) data dall'utilizzo dei servizi collettivi nel blocco attiguo e dagli incontri e scambi sociali che si sarebbero generati nei larghi corridoi-strada interni, ma voleva con questi stimolarla, condurre gradualmente gli inquilini a vivere una vita collettiva (infatti gli alloggi erano dotati di tutti i servizi necessari ad una vita indipendente, ma con la possibilità di rimuoverli facilmente). L'idea iniziale però non ottenne il successo sperato e il sistema di servizi e spazi collettivi non finì con l'assolvere allo scopo per il quale fu pensato. Attualmente l'edificio è in stato di abbandono e di forte degrado.



Figura 9 - Plastico riprodotto l'aspetto del Narkomfin appena realizzato. Fonte: Google immagini

### La progettazione degli spazi secondo INA CASA e GESCAL

Nel dopoguerra, per far fronte all'emergenza abitativa successiva alle devastazioni belliche, come sappiamo venne dato il via ad un imponente programma di edificazione di nuovi quartieri e insediamenti di edilizia pubblica. Prima dell'INA CASA comunque, negli anni fra il '45 e il '49, sorsero già alcuni quartieri, soprattutto a Napoli e Milano, che però non riservarono nessuna particolare attenzione alla progettazione degli spazi esterni e alla dotazione di servizi collettivi, configurandosi solo come interventi residenziali, collocati in zone si periferiche, ma non eccessivamente distanti dai centri come sarà prassi negli anni successivi. Inoltre si registrò l'abbandono definitivo della tipologia a blocco chiuso che contraddistingueva la maggioranza degli interventi dell'anteguerra.

La problematica della ricostruzione investì anche tutti gli altri paesi europei coinvolti nel conflitto, ed è a partire da quegli anni che si ritornò ad indagare il tema dell'organizzazione dello spazio negli edifici residenziali pubblici. È fra il 1947 e il 1952 che verrà costruito un edificio divenuto poi emblema e oggetto di studi e rielaborazioni sul tema degli spazi negli anni a venire, l'*Unité d'habitation* di Le Corbusier a Marsiglia. L'*Unité* è il risultato delle teorie e degli studi sull'abitazione collettiva ai quali Le Corbusier aveva già dedicato molti anni, ma che solo nel dopoguerra riescì a tradurre in realtà, grazie all'incarico del governo francese di costruire una serie di edifici<sup>104</sup>, fra i quali quello di Marsiglia (il primo è anche il più fedele alle sue idee). L'intenzione principale era quella di creare un nuovo modo di costruire la città, scomponendola in sottomultipli (le *unité*) completi di residenze e servizi, per <<colmare la distanza ormai troppo grande fra la dimensione della città moderna e la dimensione dei singoli edifici>><sup>105</sup>. Un individuo poteva quasi svolgere tutte le attività della sua giornata all'interno, senza mai uscire.

Nell'edificio trovano posto 337 alloggi duplex ai quali si accede tramite dei corridoi-strada (le *rues intérieures*) ogni due piani. I servizi comuni si trovano invece al settimo e ottavo piano, facilmente raggiungibile e alla portata di tutti gli abitanti, sempre disposti lungo strade-corridoio interne e comprendenti negozi alimentari, bar, caffetteria, tabaccheria, parrucchiere, giornalaio, fioraio, ufficio postale, servizi di tipo alberghiero ecc. Il tetto poi diventa uno spazio di incontro e svago all'esterno, comprendendo anche una piscina. In sostanza gli abitanti potevano disporre della propria sfera privata con gli alloggi, per poi vivere anche una vita collettiva usufruendo dei molti servizi di prima necessità e spazi comuni che si trovavano all'interno, senza bisogno di spostarsi eccessivamente dal luogo di residenza.

Il modello abitativo proposto da Le Corbusier con l'*Unité d'Habitation* però non ebbe il successo sperato, anche se, come detto, rimarrà oggetto di studio, ammirazione e

<sup>104</sup> Altre *unité* saranno costruite a Nantes, Briey-en-Fôret, Firminy e pure una in Germania a Berlino

<sup>105</sup> Leonardo Benevolo, *Storia dell'architettura moderna*, edizioni Laterza, ristampa del 2004

imitazione, tanto che oggi l'edificio è ancora utilizzato con varie funzioni, fra le quali quella di albergo.

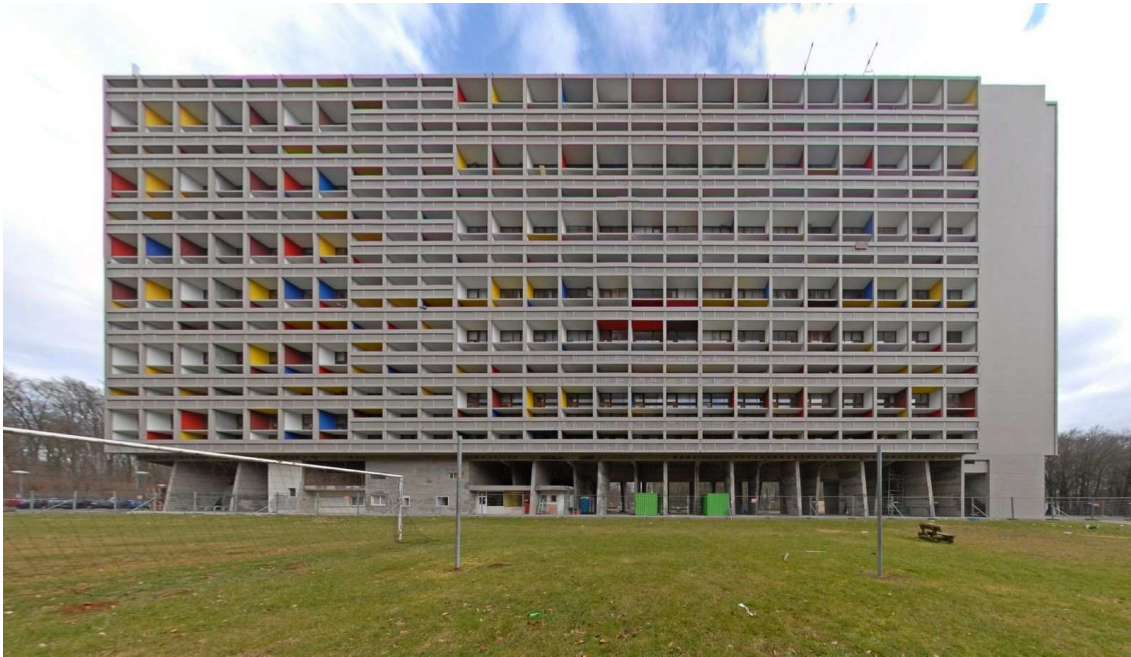


Figura 10 - L'Unité d'Habitation a Marsiglia. Fonte: Google immagini

A partire dal 1950 iniziarono ad essere realizzati edifici ed interi quartieri dall'INA CASA che, come sappiamo, vennero edificati prevalentemente in aree estremamente periferiche per l'eccessivo costo dei suoli. Questo spinse a concepire tali quartieri come organismi che dovevano essere <<autonomi o autosufficienti, dotati di spazi e servizi collettivi capaci di poter assicurare agli abitanti lo svolgersi delle attività sociali, culturali, commerciali ecc.>><sup>106</sup>, poiché non era possibile sfruttare quelli esistenti nella città, troppo distante.

Il concetto di autosufficienza e la necessità di tradurlo in indicazioni progettuali per creare i nuovi quartieri, furono oggetto di uno studio nato nell'ambito INA CASA e elaborato da Adalberto Libera, il quale si tradusse nel 1952 in un opuscolo, *“La scala del quartiere residenziale”*, che influenzerà molto la realizzazione dei nuovi insediamenti. Tale opuscolo si affiancava alle indicazioni presenti in due fascicoli-guida elaborati fra il '49 e il '50 dalla stessa INA CASA, concepiti come un supporto alla progettazione urbanistica ed edilizia dei quartieri, per controllare ed unificare gli interventi che ci si apprestava a realizzare (*“Suggerimenti, esempi e norme per la progettazione urbanistica”* e *“Suggerimenti, norme e schemi per la elaborazione e presentazione dei progetti”*).

---

<sup>106</sup> Alfonso Acocella, *L'edilizia residenziale pubblica in Italia da 1945 ad oggi*, Cedam Padova – 1980

L'opuscolo di Libera proponeva, più specificatamente, un sistema di dimensionamento e localizzazione dei servizi e delle attrezzature collettive, basandosi su due campi di intervento, uno a grande scala indicato come il *quartiere residenziale*, e uno a piccola scala indicato come *l'unità di abitazione*, ai quali assegnava dei limiti di popolazione (rispettivamente 10.000 e 1.500 abitanti). In base al numero di abitanti dovevano essere garantiti determinati servizi, commisurati alle loro esigenze, il tutto per cercare di definire uno standard al quale conformarsi per la realizzazione dei quartieri INA CASA. Libera elencava così i servizi distinti per le due scale di intervento<sup>107</sup>:

1. *Quartiere residenziale*: servizi religiosi (chiesa e costruzione accessorie); scolastici (asilo e scuola elementare); commerciali (negozi d'uso giornaliero e saltuario, mercato e botteghe artigiane); amministrativa e finanziaria (sede comunale, uffici postali, succursali bancarie); di vigilanza (vigili urbani, pompieri, carabinieri); di assistenza sociale (asilo nido, centro sociale); sanitaria (farmacia, ambulatorio); ricreativa (cinema, biblioteca); sportiva (campo da calcio, ecc.).
2. *Unità di abitazione*: un gruppo di negozi per gli acquisti di prima necessità, gli spazi di gioco per i ragazzi, una sede dell'assistenza sociale, l'asilo nido, l'autorimessa.

Libera passava poi al dimensionamento delle aree e alla localizzazione ottimale di quello che si sarebbe dovuto realizzare, tentando appunto di definire degli standard, sintetizzati poi in una tabella conclusiva.

Il primo settennio dei quartieri INA CASA si concluderà però con una serie di commenti e considerazioni sfavorevoli su quanto realizzato, specialmente a riguardo della concezione spaziale e di aggregazione dei vari elementi architettonici, essendo mancati degli studi attenti alle reali esigenze degli abitanti e non essendo stati realizzati dei veri spazi per la vita sociale collettiva, oltre al fatto che il sistema dei servizi non era ancora stato sviluppato così come lo si era pensato<sup>108</sup>, anche in relazione a quanto indicato nell'opuscolo di Libera. Solo le abitazioni erano state costruite, tutto era stato concepito solo in termini quantitativi, trascurando la qualità.

Nel 1955, in vista del secondo settennio, l'INA CASA procedette nel condurre una serie di studi volti ad una revisione ed aggiornamento dei fascicoli-guida, partendo da un'analisi di quanto fatto nel primo settennio e tenendo presenti anche le indicazioni fornite da Libera nell'opuscolo del 1952. Nel primo fascicolo del 1956, fra le varie cose, si indicò che i servizi collettivi non dovevano essere progettati astrattamente, ma caso per caso secondo le caratteristiche di ogni quartiere, di modo che questo potesse poi funzionare integralmente nel suo complesso (affermazione nata appunto dal fatto che nelle realizzazioni precedenti si era registrata una costante assenza di servizi). Anche in

<sup>107</sup> Di seguito riporto quanto scritto nel libro di Alfonso Acocella, *L'edilizia residenziale pubblica in Italia da 1945 ad oggi*, riguardo ai servizi da garantire.

<sup>108</sup> Questa era l'opinione di Ludovico Quaroni, condivisa anche da molti altri progettisti che avevano lavorato nei primi anni dell'INA CASA.. Fonte: Alfonso Acocella, *L'edilizia residenziale pubblica in Italia da 1945 ad oggi*, Cedam Padova – 1980

seguito a queste indicazioni però, le tendenze furono le stesse del primo settennio, con quartieri privi di quegli spazi e servizi collettivi necessari.

In sostanza, i quartieri realizzati nei 14 anni dell'INA CASA finirono col guadagnarsi un giudizio negativo, con la mancata realizzazione della loro autosufficienza, sia per la loro collocazione troppo periferica e isolata, sia per la carenza di servizi e attrezzature collettive (previsti nei progetti ma non realizzati, in quanto tale compito spettava ai Comuni, sprovvisti delle finanze necessarie, e non all'INA CASA la quale aveva solo l'onere di costruire le case), oltre che di veri spazi di relazione sociale e di tutti quegli elementi che avrebbero donato una qualche qualità al complesso, caratterizzandosi solamente per la grande quantità di soli edifici residenziali disposti in spazi aperti privi di una chiara determinazione. Le stesse case furono poi trattate spesso nel modo più riduttivo possibile: due alloggi per piano serviti da un corpo centrale di scale, non sfruttando assolutamente le potenzialità della casa collettiva multipiano (valorizzazione dei percorsi multipli verticali e orizzontali legandoli anche al verde e ai servizi, previsione di spazi di incontro e di servizio all'interno degli stessi edifici).

I quartieri divennero nella maggioranza dei casi solo dei "dormitori", frequentemente soggetti a fenomeni di ghettizzazione ed emarginazione, nei quali la vita si ridusse a svolgersi unicamente all'interno degli alloggi.

Al subentrare del regime GESCAL, le cose non subirono particolari cambiamenti. Riguardo alla questione dei tipi di attrezzature e relazioni che queste potevano instaurare con il tessuto degli alloggi, le normative elaborate ed emanate dal centro studi dell'ente si limitarono a riferirsi quasi del tutto a quanto già proposto con l'INA CASA <<che negava ogni possibile estensione delle interrelazioni congelando ogni attrezzatura in manufatti isolati e tipologicamente definiti ed eliminando ogni possibile ricerca di aggregazione residenza-attrezzature più articolata e complessa>><sup>109</sup>.

Nel 1964-65 il centro studi GESCAL elaborò una serie di studi sul tema degli standard urbanistici con altre indicazioni di cui tener conto negli interventi, producendo un lavoro intitolato "Primo contributo alla ricerca sugli standard urbanistici" nel quale si definiscono cosa sono le attrezzature collettive, cioè <<elementi a carattere prevalentemente pubblico che soddisfano dei bisogni di grado più elevato e che sono necessari allo svolgimento di una vita soddisfacente della comunità organizzata. Le attrezzature collettive saranno a loro volta distinte a seconda delle categorie di bisogni che soddisfano: avremo così le attrezzature della cultura e della vita spirituale (chiese, biblioteche, centri culturali, ecc.); le attrezzature per l'esercizio dei diritti democratici (sedi di associazioni, sindacati, partiti, ecc.); le attrezzature scolastiche; le attrezzature dello spettacolo; le attrezzature del verde; le attrezzature sportive e ricreative; le attrezzature sanitarie ed assistenziali; le attrezzature del commercio>><sup>110</sup>. Come nel caso dell'INA CASA però, tali attrezzature e servizi (esclusi, in alcuni casi, quelli più

---

<sup>109</sup> Alfonso Acocella, *L'edilizia residenziale pubblica in Italia da 1945 ad oggi*, Cedam Padova – 1980

<sup>110</sup> Ibidem



elementari) finirono spesso per non essere realizzati, poiché l'onere della loro realizzazione continuava a ricadere sui Comuni, non in grado economicamente di approntarle. Anche con la GESCAL quindi, i nuovi quartieri continuarono a rimanere fortemente dipendenti dai centri città, dotati di più servizi e spazi di relazione.

I problemi furono quindi sostanzialmente gli stessi riscontrati nel periodo INA CASA, con quartieri collocati in zone ancora troppo periferiche (nonostante i propositi della legge 167 e lo strumento del PEEP), in cui alti edifici costituiti da soli alloggi sono collocati nel mezzo di ampi spazi liberi e privi di una specifica progettazione. Vennero ancora a mancare gli spazi di aggregazione, le aree verdi attrezzate e gli spazi collettivi a carattere sociale e culturale.

Nel panorama degli anni INA CASA e GESCAL, caratterizzato da tutta la serie di problematiche esposte riguardo la previsione e soprattutto realizzazione degli spazi comuni, spiccano alcuni esempi che tentarono di trovare soluzioni alternative al classico modo di abitare. I grandi complessi del Corviale a Roma (1973-82), del Rozzoli Melara a Trieste (1969-82) e di Forte Quezzi a Genova (1956-68) sono fra i più significativi, non estranei a ispirazioni lecorbuseriane per il tentativo di concentrare in un unico, enorme edificio, sia gli alloggi che tutti i servizi e spazi necessari o complementari alla vita, basando l'organizzazione spaziale dei vari ambienti lungo strade-corridoio interne. Anche in questi casi si scelse la via dell'autosufficienza, sia urbana che sociale, nel completo isolazionismo rispetto alla città, finendo per non esserne riconosciuti come parte integrante e diventando anch'essi luoghi di emarginazione.

Anche in ambito europeo si assistette alla realizzazione di complessi edilizi che cercavano nuovi significati dell'abitare, rivolgendo la loro attenzione alla dotazione di spazi comuni. Un esempio in tal senso sono i Robin Hood Gardens di Peter e Alison Smithson, membri del Team X<sup>111</sup> fra l'altro. Il loro intervento a Londra nel 1972 era incentrato sugli spazi di relazione, frutto di anni di ricerche sul tema da parte dei due. Ancora una volta il tema della strada come spazio comune di relazione, ricreato tramite le "streets in the sky", strade sopraelevate di accesso alle abitazioni, poste ad ogni due livelli nei blocchi edilizi. Ai piani terreni poi, spazi di servizio, aree commerciali ed una sala riunione per anziani. Nel mezzo, "abbracciato" dai due edifici, un esteso spazio verde pubblico che nelle intenzioni progettuali doveva divenire il fulcro visivo e sociale dell'intervento, uno spazio di aggregazione, visibile dagli appartamenti e dalle strade sopraelevate. Il progetto non ebbe però il successo sperato, le "street in the sky" non furono mai spazi di socializzazione divenendo, anzi, soggette a vandalismo,

---

<sup>111</sup> Il Team X era un organismo che raccoglieva un gruppo di architetti, più o meno attivi nella partecipazione allo stesso, e che raccolse in sostanza l'eredità dei CIAM (*Congrès Internationaux d'Architecture Moderne*) per quanto riguardava la discussione ed elaborazione di idee e documenti sui temi dell'architettura e dell'urbanistica. Formalmente il Team X si formò alla conclusione del congresso del CIAM a Dubrovnik nel 1956, ma ufficialmente si concretizzò a partire dal 1960, perdurando per tutti gli anni '60 e parte dei '70, fino a concludere il suo operato, fissato convenzionalmente con la data di morte dell'unico membro sempre presente agli incontri, Jaap Bakema, deceduto nel 1981.

così come i locali ai piani terreni (la non utilizzazione di tali spazi fu anche da imputare a barriere culturali, a causa di un mix sociale inadeguato, con un altissima percentuale di stranieri), inoltre non erano presenti servizi di alcun tipo. Il complesso venne demolito nel 2008 per far posto ad un intervento residenziale privato.

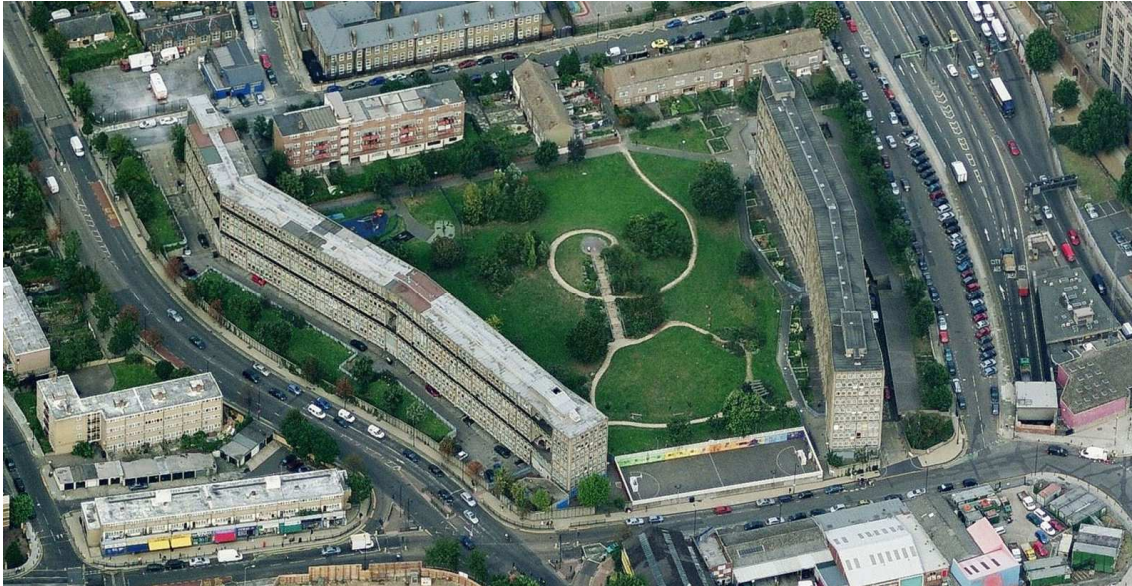


Figura 11 - I Robin Hood Gardens come apparivano in una foto aerea. Fonte: Google immagini

Tornando al contesto nazionale, occorre ricordare anche il Nuovo Quartiere Matteotti realizzato fra il 1969 e 1975 a Terni, di Giancarlo De Carlo (anch'egli membro del Team X), dove il tema degli spazi comuni e la loro relazione con quelli privati venne affrontato in modo innovativo, differenziandosi sostanzialmente dai grandi edifici precedentemente proposti. L'intervento non fece parte dei programmi di edilizia pubblica poiché promosso dalle Acciaierie Terni per i propri lavoratori, ma è in ogni caso da considerare per alcuni interessanti aspetti.

Il quartiere è realizzato basandosi su una separazione dei percorsi, pedonali e veicolari, prevedendo inoltre una gerarchizzazione degli spazi, dal privato, semiprivato, semipubblico e pubblico, senza mai disporre barriere fisiche evidenti nel passaggio dall'uno all'altro. I corpi scala e i pianerottoli costituiscono gli spazi semiprivati, configurati in modo tale da permettere la sosta e non intralciare il passaggio (poi personalizzati dagli inquilini tramite, per esempio, fiori, piante e panchine), accessibili comunque anche da un estraneo. I percorsi pedonali fra una stecca di edifici e l'altra, trattati a verde e di proprietà condominiale, rappresentano invece gli spazi semi-pubblici dai quali è anche possibile accedere agli alloggi se si arriva a piedi e non in auto, utilizzando quindi i percorsi con accesso dalle strade veicolari interne. Affacciato su uno di questi percorsi verdi interni si trova poi il centro sociale gestito dagli abitanti, il vero punto di aggregazione del quartiere. Riguardo agli spazi a carattere più pubblico, questi sono da ricercare al di fuori, nei giardini pubblici adiacenti, poiché il

mancato completamento del quartiere non ha reso possibile la realizzazione degli spazi pubblici progettati.

Il sistema dei percorsi pedonali poi, si differenzia su due livelli, poiché oltre a quelli negli spazi semi-pubblici trattati a verde, ne esistono degli altri sopraelevati che collegavano i blocchi (uno per ogni stecca di edifici) nei quali si era previsto di realizzare i servizi per il quartiere. Questi spazi però, non ottennero mai il successo sperato (una scuola materna e un negozio di alimentari, insediatisi negli anni ma attualmente chiusi), ad esclusione del centro sociale già citato, l'unico a funzionare fra i blocchi disposti a servizio.



Figura 12 - Il Villaggio Matteotti da foto satellitare. Fonte: Google Maps

Altro elemento di innovazione del Villaggio Matteotti fu la “progettazione partecipata” assieme ai futuri inquilini, anche se nella realtà il progetto fu definito da De Carlo, mentre il contributo degli inquilini si limitò a qualche indicazione riguardo gli interni degli alloggi e poco altro, poiché poco risultò in seguito alle assemblee pre-progettuali con i possibili abitanti, non andate nel loro complesso a buon fine<sup>112</sup>.

### **Nuovi modi di abitare e intendere gli spazi, il cohousing**

In Italia la produzione di edilizia residenziale pubblica andava progressivamente calando dalla metà degli anni '70 in poi, mentre si registrava un aumento di proprietari di case che, come già ampiamente trattato nella prima parte di questa ricerca, sembrava far pensare ad una risoluzione del problema abitativo per il calo della

---

<sup>112</sup> Hermann Schlimme, *il "Nuovo Villaggio Matteotti" a Terni di Giancarlo De Carlo. partecipazione fallita e capolavoro di architettura.*

necessità di disporre di alloggi in affitto. I sempre minori interventi pubblici realizzati poi, apparivano ridimensionati rispetto ai grandi quartieri costruiti durante INA CASA e GESCAL che, almeno intenzionalmente nelle ipotesi progettuali, avevano tentato di creare dei luoghi con una identità, istituendo una comunità in grado di intessere relazioni sociali. Quanto continuavano a realizzare gli IACP (divenuti in seguito ATER), rispondeva sempre più solo ad una logica organizzativa, distinguendo nettamente fra spazio privato dell'alloggio e spazio pubblico, riservato spesso a strade e parcheggi o destinato ad accogliere spazi collettivi e aree verdi spesso anonimi o incompleti.

Nel mentre, in altri paesi nascevano veri e propri nuovi modi di abitare, non più frutto delle idee e degli studi di architetti ed enti pubblici impegnati nel trovare il modo perfetto per costruire le nuove città, risolvendone problemi e criticità spaziali e sociali, ma il risultato del volere di un gruppo ristretto di persone che ha poi riscosso successo venendo riproposto in tutto il mondo. Questo nuovo modello abitativo, identificato successivamente col termine di "co-housing", traducibile come "co-abitare", è uno stile di vita nuovo che combina l'autonomia dell'abitazione privata con i vantaggi di servizi, risorse e spazi condivisi, il tutto coadiuvato da una forte coesione sociale fra i residenti, i quali si impegnano in una progettazione partecipata per individuare quali e come saranno gli spazi comuni oltre quelli degli alloggi.

Il co-housing nasce ufficialmente nel 1972 in Danimarca, nei pressi di Copenhagen, ad opera di un gruppo ristretto di persone, 27 famiglie, che optarono per una vita comunitaria, realizzando un quartiere a misura di bambino, prevedendo ambiti di cooperazione per alcune funzioni quotidiane connesse ai bambini. Il percorso per arrivare a questa realizzazione fu però più lungo e complesso, tanto che il tentativo di realizzare questo tipo di insediamento nacque già dal 1964 da parte dell'architetto Jan Gudmand-Hoyer e di sua moglie, non riuscendo però a concretizzarsi prima del '72.

Negli anni successivi il modello proposto inizialmente subì varie modifiche e integrazioni, man mano che si iniziarono a realizzare altri insediamenti basandosi sull'idea iniziale di condividere assieme ad altri degli spazi abitativi, secondo quanto proposto da Gudmand-Hoyer e dai suoi seguaci. Lo stesso governo danese finì col varare delle leggi apposite, prevedendo finanziamenti specifici per tale tipologia di interventi in modo da incentivarne la costruzione, visto il successo che stava riscuotendo già dalla fine degli anni '70.

L'idea di abitazione collettiva però, come sappiamo non è nuova (se pensiamo ancora ai vari progetti utopici ottocenteschi), ma riprese particolarmente piede anche in altri paesi oltre la Danimarca. Infatti anche in altri paesi nordici, come Svezia e Olanda, si iniziarono a sperimentare soluzioni abitative simili al co-housing danese già a partire dagli anni '60, anche se poi la nascita ufficiale del movimento dei "co-housers" è sempre attribuibile a quest'ultimo, poiché ne definì le caratteristiche principali. Soprattutto a partire dagli anni '90 in poi, questo nuovo modo di abitare si diffuse anche in altre parti del mondo, recentemente anche in Italia.

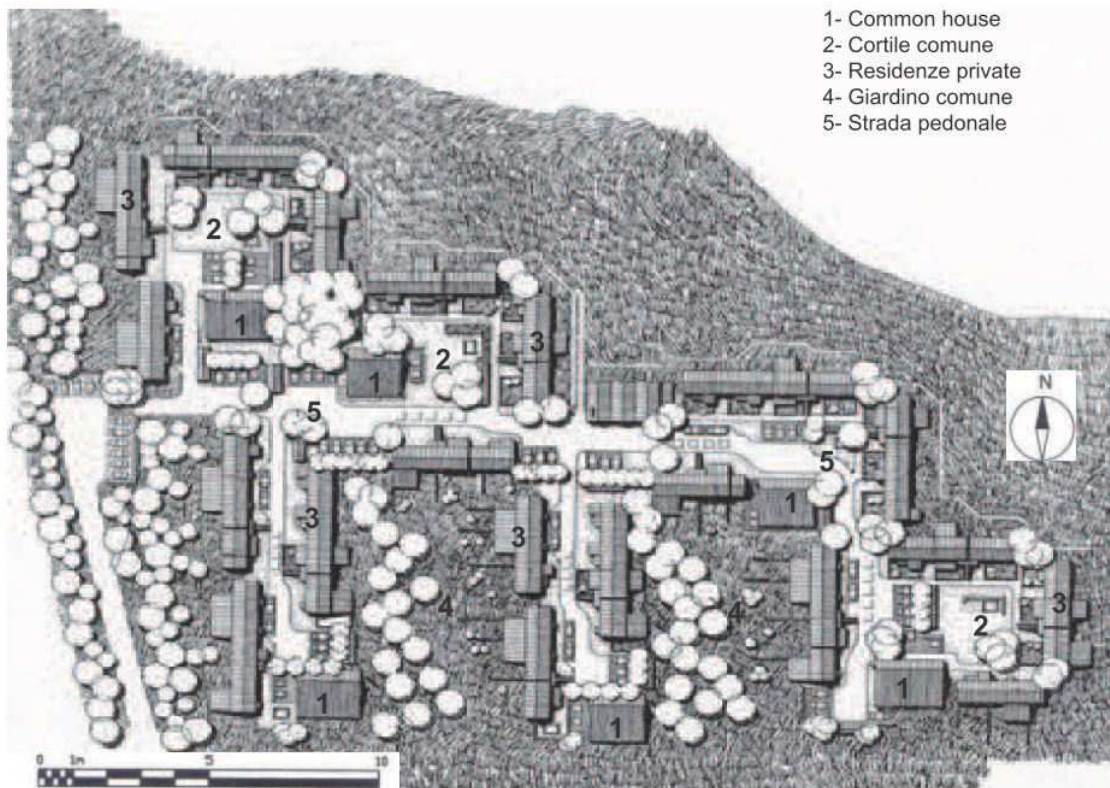


Figura 13 - Tinggarden a Herfølge, Danimarca (1977-79). Uno dei primi insediamenti di co-housing e anche uno di quelli che hanno avuto più successo. Diviso in 6 "cluster" con 15 unità residenziali ciascuno, disposte attorno ad una piccola piazza e ad una casa comune. Fonte: Giuseppe Boldini, *Co-housing : forme, modi e tempi per la coabitazione contemporanea*, Tesi di laurea Magistrale in Architettura, relatore: Barbara Bogoni, Milano: Politecnico - A.A. 2010/2011

La fascia di utenza alla quale il co-housing si rivolge era inizialmente costituita solo da famiglie con figli e bambini piccoli, per disporre di un luogo sano e protetto dove farli crescere. Successivamente, con le sempre nuove realizzazioni, tale fascia si è estesa anche a coppie e single (con o senza figli) e ad anziani autosufficienti e non, oltre ad altre categorie di utenti in forma minore.

Il co-housing nasce per iniziativa privata (quindi non è assimilabile al social housing, anche perché solitamente viene promosso da individui abbastanza benestanti che non rientrerebbero nella categoria dell'emergenza abitativa) e per creare una comunità sono gli stessi futuri abitanti che si prodigano e associano fra loro, creando un gruppo di persone che intende soddisfare gli stessi bisogni e condividere esperienze comuni. In base a questo si possono avere tre tipologie di gruppi:

- forma autonoma – i membri decidono di comune accordo di cercare il sito, autofinanziarsi, progettare e magari anche realizzare l'intervento se in grado di farlo;

- forma consultiva – i membri del gruppo si affidano ad un soggetto esterno che si occupi di sviluppo, finanziamento e realizzazione dell'intervento, anche se in tal caso il potere decisionale degli abitanti diminuisce;
- forma non-profit – i membri del gruppo si affidano ad un soggetto esterno ma non-profit, che li aiuti a formare la comunità, realizzi l'intervento e rimanga proprietario dello stesso, in cambio del pagamento di un affitto mensile da parte degli utenti.

La gestione dipende quindi dal tipo di proprietà, che può essere degli inquilini (proprietari della propria abitazione e eventualmente anche delle parti comuni) o di un ente no-profit che riscuote un affitto ma che lascia libertà ai residenti di disporre degli spazi.

Gli insediamenti sono composti di norma da un numero compreso fra 20-40 unità abitative, più una serie di spazi comuni a disposizione degli inquilini, collocati solitamente all'interno di una "casa comune", quali:

- cucina comune e sala da pranzo;
- meeting zone per l'incontro e socializzazione, differenziate in base all'età degli utilizzatori;
- sala giochi per bambini;
- uffici e ambienti di lavoro per gli inquilini come sale brico o per la condivisione di strumenti come stampanti e computer;
- lavanderia;
- magazzini, ambienti di deposito;
- micronidi;
- ecc;

Tali spazi devono sottostare ad una certa gerarchia (cucina e sala pranzo collegati; sale giochi per i bambini posizionate vicino ai servizi igienici; sale riunioni o per attività comuni posizionate più verso l'esterno, nell'ottica di rendere disponibile tale spazio anche per un pubblico esterno; ecc.).

### 1.3 RIFERIMENTI NORMATIVI A PROPOSITO DEGLI SPAZI COMUNI NELL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Abbiamo visto come nei periodi INA CASA e GESCAL gli stessi enti abbiano proposto, dopo apposite analisi e ricerche, delle linee guida per realizzare gli interventi, non riuscendo comunque a portare a realizzazioni contraddistinte anche da una generale qualità abitativa e sociale, a causa di un trattamento superficiale degli spazi esterni, un'assenza di spazi adeguati per favorire le relazioni sociali e di spazi che offrirono dei servizi alle comunità da insediare.

Gli spazi comuni non residenziali nei quartieri ed edifici di edilizia pubblica sono stati anche oggetto di interesse da parte del legislatore, poiché questo ha fornito diverse indicazioni a riguardo, prevalentemente di tipo progettuale e quantitativo. Tuttavia, l'attenzione riservata a questi si è dimostrata inferiore (e limitata, non sufficientemente incisiva nella realtà dei fatti) rispetto a quella riservata agli alloggi, per i quali esistono specifiche norme di edilizia pubblica<sup>113</sup> o riferimenti normativi per l'edilizia in generale da rispettare, che considerano tutti gli ambiti dell'organismo edilizio, dagli aspetti tipologici e tecnologici dei vari ambienti alle prestazioni fisiche richieste. Il risultato di tale poca considerazione è stato che tutto ciò che non costituiva lo spazio privato di abitazione è divenuto spesso oggetto di degrado, abbandono, vandalismo, criminalità o scarsa utilizzazione, venendo percepito come di pessima qualità.

#### **Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n° 425/1967 "Standards residenziali"**

Tale documento nasceva come risultato degli studi svolti da enti pubblici (come la GESCAL), centri studi e istituzioni culturali (come l'INARCH) nei confronti dei problemi connessi alla determinazione di standard urbanistici ed edilizi, proponendo una serie di indicazioni e suggerimenti, di carattere orientativo, utili per la progettazione degli insediamenti di edilizia sovvenzionata (cioè di edilizia economica popolare, che in seguito alla legge n° 865/1971 verrà indicata come edilizia residenziale pubblica). Lo scopo era appunto quello di *<<assicurare le dotazioni minime di spazio e attrezzature, sia in termini edilizi che in termini urbanistici, e di consentire, nelle applicazioni pratiche, criteri di omogeneità e possibilità di comparazioni>>*.

Con la circolare si anticipavano anche alcune direttive contenute in norme che sarebbero state emesse successivamente, come il D.M. n°1444/1968 che fissò, per gli insediamenti residenziali, per ogni abitante insediato o da insediare, la dotazione minima ed inderogabile di 18 mq per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, da prevedere all'atto della redazione dei nuovi piani regolatori o loro revisioni. Però le indicazioni contenute nella 425/67 erano ancora più dettagliate rispetto a quanto riportato poi nella 1444/68 e soprattutto, appaiono ancor

<sup>113</sup> Criteri dimensionali specifici per l'ERP sono per esempio definiti dagli articoli 16 e 43 della Legge 5 agosto 1978 n° 457 "Norme per l'edilizia residenziale".

più interessanti perché riferite specificatamente agli interventi di edilizia economica e popolare. Altra anticipazione riguarda la citazione della necessità di abbattimento delle barriere architettoniche, qui presente per la prima volta.

All'interno del documento venivano definiti vari parametri da rispettare per gli alloggi, riguardanti le tipologie, i tagli dimensionali e gli indici di affollamento.

Riguardo gli standards di carattere urbanistico, quindi non riferiti agli alloggi in sé, ma agli spazi e attrezzature complementari a questi, si distinguevano tre diversi livelli di classificazione degli stessi:

1. Livello delle abitazioni – comprende le attrezzature relative alla singola unità di abitazione o un piccolo raggruppamento identificabile con questa, limitato ad un numero massimo di 1.500 abitanti.
2. Livello delle unità residenziali – comprende le attrezzature di carattere urbanistico-residenziale, cioè formato da più unità di abitazione, in sostanza il quartiere.
3. Livello inter-residenziale – comprende le attrezzature di livello superiore, di carattere generale, anche oltre la scala del quartiere.

Riferendosi al primo livello, nella circolare si dice che è compito dello Stato intervenire per sopperire ai bisogni più elementari della vita associata delle persone nell'ambito dell'edilizia pubblica, soddisfacendo così l'esigenza di <<una più articolata e civile convivenza. Quindi è compito degli enti destinatari della maggioranza dei finanziamenti pubblici<sup>114</sup> provvedere a realizzare negli edifici o unità di abitazione: spazi, locali ed attrezzature collettive primarie, quali negozi, autorimesse, ambienti per giochi collettivi infantili e per il tempo libero degli adulti, ecc.>>, aggiungendo poi che è <<opportuno che tali ambienti vengano ubicati nei complessi abitativi o negli edifici da dare in locazione, in modo da rendere subito vivo e vitale un contesto sociale che, per la natura specifica del particolare godimento dell'abitazione, presenta talvolta flebile e stentata vitalità>>.

Riguardo ai due livelli successivi, viene detto che i residenti degli insediamenti realizzati dagli enti di edilizia pubblica, dovranno essere posti in condizione di usufruire di tutti i servizi, attrezzature, spazi e provvidenze necessarie, riferendosi in particolare ad una serie di cose:

- alle esigenze di servizio e attrezzature connesse alla residenza e allo spazio residenziale;
- ai rapporti tra la residenza e le diverse possibili localizzazioni di attività lavorative;
- all'istruzione, all'educazione e alla cultura;
- alle esigenze di carattere previdenziale, assistenziale e sanitario;
- alle attività religiose e di culto;
- alle esigenze relative all'accesso ai beni di consumo;
- alla rigenerazione fisica, al gioco e allo sport;

---

<sup>114</sup>Gli enti citati nell'art. 2 della legge 4-11-1963, n° 1460 "Disposizioni per l'incremento dell'edilizia economica e popolare", nello specifico gli IACP, INCIS, ISES, Province e Comuni.



- *agli altri ordini di esigenze relative al tempo libero: integrazione culturale, spettacolo, svago;*
- *alle attività comunitarie e associative;*
- *alle esigenze inerenti la gestione, amministrazione e manutenzione delle residenze, dei servizi e delle attrezzature di uso comune.*

Si specifica inoltre che è opportuno realizzare delle analisi precedenti la progettazione per rilevare le esigenze dei luoghi e comunità al servizio dei quali sono destinati gli interventi.

Nell'appendice C della norma sono poi contenute tutte le disposizioni di tipo progettuale, localizzativo e dimensionale degli spazi e attrezzature da prevedere. È interessante notare come si espliciti chiaramente il <<*rifiuto del criterio del quartiere autosufficiente* (criterio perseguito per tutto il periodo INA CASA), *chiuso e isolato – anche visivamente – nei confronti del circostante tessuto urbano*>>. Quindi si spiega che le nuove costruzioni dovranno inserirsi armonicamente all'interno dei tessuti urbani in cui saranno incluse.

Riguardo le attrezzature da realizzare nelle zone residenziali, occorrerà poi tener conto dell'opportunità di realizzare <<*ambienti esterni in corrispondenza dei quali siano raccolte attrezzature di carattere urbano di vario tipo, tali da creare animazione ed occasione di incontri e contatti in diverse ore del giorno. Nei predetti spazi si avrà cura di attribuire prevalenza al transito ed alla sosta pedonale*>>.

Seguono poi indicazioni relative alla localizzazione delle attrezzature:

- *le aree per giochi al coperto saranno generalmente al pianterreno degli edifici residenziali;*
- *gli asili-nido e le scuole materne saranno generalmente in edifici appositi, e solo eccezionalmente potranno inserirsi al piano terreno degli edifici residenziali;*
- *i nuclei elementari di verde saranno in adiacenza alle abitazioni e, comunque, sempre disposti in modo tale da poter essere visti dalla maggior parte degli alloggi al cui servizio sono predisposti; essi saranno, tuttavia, contigui alle aree per il gioco al coperto;*
- *le aree per il gioco dei bambini da tre a sei anni potranno essere in prossimità delle abitazioni;*
- *le aree per il gioco e lo sport per i bambini superiori ai sei anni, ragazzi ed adulti saranno a conveniente distanza dalle residenze;*
- *le attrezzature collettive domestiche, negozi e pubblici esercizi potranno essere sistemati ai piani terreni degli edifici residenziali;*
- *le attrezzature scolastiche e per l'infanzia vanno collocate di regola nelle immediate adiacenze delle attrezzature ricreative e sportive per le corrispondenti classi d'età; in caso contrario, le aree per le attrezzature scolastiche dovranno essere incrementate di una congrua aliquota di spazi per le attività all'aperto;*

- *le scuole materne, le scuole elementari e le scuole medie unificate potranno far parte di complessi coordinati (salvo i rispettivi raggi di influenza massima); mentre le scuole di terzo grado saranno localizzate di preferenza in corrispondenza ad attrezzature di carattere urbano e territoriale;*
- *le attrezzature ricreative e sportive vanno disposte in modo da realizzare un sistema continuo di verde libero e attrezzato; per i nuclei elementari di verde e per le zone per bambini da tre a undici anni, si dovrà tener conto in modo particolare del soleggiamento e della protezione dai venti dominanti;*
- *le chiese parrocchiali, ove non siano fornite di appositi locali e spazi per attività associative, ricreative e sportive, sono da localizzare in modo da avere conveniente accesso alle attrezzature destinate a tali attività;*
- *le biblioteche vanno ubicate generalmente in stretto collegamento con gli spazi pedonali delle attrezzature per le attività associative e commerciali; le aree per la lettura all'aperto, saranno, ove possibile, contigue ai parchi e alle zone verdi*
- *i centri sociali e centri civici vanno preferibilmente collegati e coordinati tra loro, in modo da permettere nello stesso ambito flessibilità e intercambiabilità di funzioni;*
- *le attrezzature collettive domestiche (lavanderie e stirerie, servizi pulizia appartamenti e simili) vanno localizzate in continuità dei negozi di prima necessità e pubblici esercizi;*
- *le attrezzature di cui in appendice vanno disposte in modo da dar luogo a spazi e percorsi il più possibile continui;*
- *si disporranno in contiguità i gruppi di attrezzature per le quali, in relazione alle rispettive funzioni, appaia realizzabile o auspicabile la gestione unitaria.*

Segue poi una tabella nella quale sono indicate, orientativamente, le superfici da destinare ad ogni abitante per ogni tipologia di attrezzatura.

Il carattere interessante della circolare sta nel fatto che parla anche di spazi da prevedere all'interno degli edifici, spazi per l'incontro e la relazione (di bambini e adulti) e spazi che offrano un servizio alla residenza, oltre che riferirsi anche a spazi e servizi esterni. Le istruzioni che fornisce avevano l'intento di favorire anche la vita sociale degli insediamenti, portare ad una qualità dell'ambiente urbano costruito.

Appare chiaro come le indicazioni e suggerimenti ivi contenuti non furono pienamente considerati. Basti solo osservare che "il rifiuto del quartiere autosufficiente" non si tradusse per nulla nella realtà, poiché insediamenti di tale tipo vennero ancora edificati per tutti gli anni '70 e parte degli '80, fallendo i loro propositi come già avvenne per quelli realizzati prima dell'emanazione del documento.

Guardando alla realtà dei fatti, poco si conformò agli scopi della Circolare riguardo gli spazi comuni, anche perché quanto esposto non comporta obblighi precisi, visto che già nella premessa si dichiara apertamente il carattere orientativo dei contenuti. Solo

gli spazi di alloggio vedranno nel tempo confermate e sviluppate a livello normativo le indicazioni riportate.

	Abitanti serviti da una attrezzatura			Massimo raggio influenza (m)	Area ad abitante (media) mq per abitante			
	Minimo	Medio	Massimo		Coperta	Libera	Parcheggio	Totale
<b>Area giochi al coperto</b>	--	200	--	100	100%	--	--	--
<b>Nucleo elementare di verde</b>	100	200	300	100	--	3	--	3
<b>Gioco bambini 3-6 anni</b>	1.100	3.200	7.500	300	--	0,4	--	0,4
<b>Gioco bambini 6-11 anni</b>	1.300	3.200	7.500	500	--	0,6	--	0,6
<b>Gioco e sport 11-14 anni</b>	6.600	10.800	15.800	1.000	--	1	--	1
<b>Gioco e sport oltre i 14 anni</b>	6.600	10.800	20.000	1.000	--	5	0,11	5,11
<b>Parco di quartiere</b>	6.600	10.800	20.000	1.000	--	3	0,11	3,11
<b>Parco urbano</b>	20.000	60.000	100.000	--	--	12	0,08	12,08
<b>Asilo nido</b>	2.000	3.000	4.000	250	--	--	--	0,1
<b>Scuola materna</b>	1.000	3.000	7.000	300	--	--	--	0,36
<b>Scuole dell'obbligo</b>								
elementari	1.000	3.000	6.000	800	--	--	--	1,2
medie	3.000	7.500	12.000	1.000	--	--	--	0,8
<b>Scuole secondarie superiori</b>	--	--	--	1.000	--	--	--	0,5
<b>Chiesa parrocchiale</b>	--	5.000	10.000	--	0,18	0,52	0,18	0,88
<b>Biblioteca pubblica</b>	3.000	6.000	10.000	--	0,025	0,225	0,03	0,28
<b>Centro sociale</b>	1.000	2.000	6.000	--	0,2	0,55	0,1	0,85
<b>Centro civico</b>	5.000	10.000	--	--	0,04	0,16	0,02	0,22
<b>Attrezzature collettive domestiche</b>	--	1.500	--	--	(0,20÷0,25)	--	0,1	0,1
<b>Botteghe</b>	--	1.500	--	--	(0,30÷0,35)	--	0,17	0,17
<b>Centro commerciale</b>	--	5.000	--	--	0,12	0,31	0,24	0,67
<b>Farmacia</b>	--	5.000	--	--	--	--	--	--
<b>Centro sanitario elementare</b>	--	10.000	20.000	--	0,3	--	0,04	0,34
Ospedale di base (o circoscrizione): avrà un hinterland medio di 50 mila abitanti con un limite inferiore di 25 mila abitanti -- ricettività minima 120 posti letto -- superficie minima 150 mq/posti letto								
<b>Cinema</b>	10.000	20.000	30.000	--	--	--	0,07	0,23
<b>Teatro</b>	50.000	100.000	150.000	--	--	--	0,05	0,08

Tabella 9 - tabella dei dati dimensionali relativi alle attrezzature della Circolare LLPP n° 425/1967

**Ministero dei Lavori Pubblici 5 agosto 1994<sup>115</sup>, “determinazione dei limiti massimi di costo per gli interventi di edilizia residenziale sovvenzionata e edilizia residenziale agevolata”**

L'argomento trattato dal decreto fa riferimento ai limiti di costi di costruzione negli interventi ERP, i quali devono sottostare a dei precisi limiti, con la possibilità di sostenere maggiorazioni di costo nel caso si certifichi vengano adottate certe migliorie che aumentino la qualità di quanto viene realizzato (dotazione di polizze assicurative postume; adozione di un piano di qualità relativo all'intervento e/o al programma di manutenzione; miglioramento del confort ambientale con riferimento agli aspetti acustici ed igrometrici).

La parte di nostro interesse riguarda la determinazione delle superfici negli interventi di edilizia pubblica, in quanto queste fungono da base per poi effettuare la verifica delle maggiorazioni di costo. Si distinguono così diverse superfici:

- superficie utile abitabile (Su)—si intende la superficie di pavimento degli alloggi;
- superficie non residenziale (Snr) – si intende la superficie risultante dalla somma delle superfici di pertinenza degli alloggi (quali logge, balconi, cantinole e soffitti) e di quelle di pertinenza dell'organismo abitativo (quali androne d'ingresso, porticati liberi, volumi tecnici, centrali termiche ed altri locali a servizio della residenza);
- superficie parcheggi (Sp) – si intende la superficie da destinare ad autorimesse o posti macchina coperti di pertinenza dell'organismo abitativo, comprensiva degli spazi di manovra.

Seguono poi le percentuali massime di ripartizione di tali superfici su quella totale, che nel caso di nuova costruzione devono essere:

- la superficie non residenziale (Snr) dovrà essere contenuta entro il 45% della superficie utile abitabile. Il limite del 45% si intende non per singolo alloggio ma riferito al totale della superficie utile (Su) dell'organismo abitativo;
- la superficie parcheggi (Sp) dovrà essere contenuta entro il 45% della superficie utile abitabile. Il limite del 45% si intende non per singolo alloggio ma riferito al totale della superficie utile (Su) dell'organismo abitativo. Alla suddetta percentuale si potrà derogare in presenza di organismi abitativi composti prevalentemente da alloggi di superficie utile abitabile (Su) inferiore a 60 mq.

Sulla base di queste indicazioni poi, verrà calcolata una superficie complessiva (Sc), differente per nuove costruzioni, recupero primario e di manutenzione straordinaria, recupero secondario, recupero che prevede l'acquisizione dell'edificio. La Sc servirà poi per il calcolo di determinazione della qualità aggiuntiva, calcolata sul singolo mq.

Tale norma è stata poi recepita dalle Regioni, in modo da applicarla agli interventi ERP delle rispettive ATER. La Regione Lombardia per esempio, la recepì con il D.G.R. 24 luglio 1998 n° 6/37691.

---

<sup>115</sup> Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n° 194 del 20 agosto 1994

Appare però chiaro come la qualità dell'intervento venga misurata solo in relazione agli alloggi, distinguendo si fra le diverse superfici per effettuare poi i calcoli, ma determinandola solo in base a dotazioni che non hanno a che fare con la presenza o meno di spazi ad uso comune e loro funzione. Questi possono essere presenti, costituendo superficie non residenziale (Snr), ma il dato finale che conta è costituito solo dalla superficie complessiva (Sc). Non si fa riferimento poi a nessuna superficie esterna all'edificio di abitazione, spazi per gli inquilini ma anche per gli altri abitanti che, almeno da un punto di vista normativo, non influiscono sulla determinazione della qualità di un intervento.

Gli spazi comuni e collettivi quindi, non vengono considerati come elementi qualitativi nell'edilizia pubblica, qualsiasi sia la loro funzione.

#### 1.4 LE LINEE GUIDA DI REGIONE LOMBARDIA PER LA PROGETTAZIONE DEGLI SPAZI COMUNI NELL'EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE

Regione Lombardia ha prodotto un documento, *“Linee guida per la progettazione e requisiti prestazionali di controllo della qualità del manufatto edilizio negli interventi di edilizia residenziale sociale”*, che è possibile trovare fra le documentazioni dei Contratti di Quartiere (allegato al bando per la presentazione delle proposte dei Contratti di Quartiere Il<sup>116</sup> del 2003) e degli Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale (presente nella sezione del sito di Regione Lombardia che parla degli AQST del 2006<sup>117</sup>). Il riferimento sia all'ERS, in anni precedenti alla sua definizione completa a livello nazionale, legata alla definizione dell'alloggio sociale<sup>118</sup>, è connesso al fatto che AQST e CDQ sono strumenti che prevedono la stipula di convenzioni fra il soggetto normalmente votato alla realizzazione di ERP (le ALER) e altri soggetti (in tal caso i Comuni). Per tale motivo già negli anni precedenti in Lombardia si parla di ERS, intesa come edilizia pubblica realizzata con modalità differenti dall'edilizia sovvenzionata classica.

L'obiettivo del documento è quello di *“definire standard prestazionali del manufatto edilizio a cui tendere in sede di progettazione, esecuzione e collaudo di ogni intervento che gode di una quota di cofinanziamento regionale nel settore dell'edilizia residenziale sociale.”* Tali standard prestazionali sono suddivisi in cinque ambiti: 1) confort termico e igrometrico; 2) confort acustico; 3) confort visivo; 4) qualità dell'aria indoor; 5) qualità d'uso.

Per soddisfare gli standard richiesti sono indicate le relative *“linee guida e soluzioni progettuali di riferimento”*, oltre alle *“prestazioni attese”*. Sarà compito del progettista, del direttore lavori e, nel caso, del collaudatore, certificare il rispetto delle linee guida proposte o, nel caso di interventi di recupero, l'impossibilità di farlo ricorrendo ad altre soluzioni per un raggiungimento anche parziale degli standard relativi ad ogni ambito. Per ogni ambito trattato sono citati precisi riferimenti normativi che occorre prendere in considerazione all'atto della progettazione.

Il punto 5.4 in particolare (relativo all'ambito 5 *“qualità d'uso”*), è connesso all'argomento di nostro interesse, poiché è intitolato *“Fruibilità dell'organismo edilizio e spazi multifunzionali comuni”*. Di seguito ne riporto il contenuto, come estratto dalle linee guida (definite in diverse tabelle per ogni punto trattato):

---

<sup>116</sup> Pubblicato nel B.U.R.L. n° 42 Serie Ordinaria del 13 ottobre 2003

<sup>117</sup> Fonte: [http://www.casa.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale\\_P&childpagename=DG\\_Casa%2FDetail&cid=1213276922441&packedargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue%26menu-to-render%3D1213276901913&pagename=DG\\_CASAWrapper](http://www.casa.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=DG_Casa%2FDetail&cid=1213276922441&packedargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue%26menu-to-render%3D1213276901913&pagename=DG_CASAWrapper)

<sup>118</sup> D.M. 22 aprile 2008

#### **5.4 Fruibilità dell'organismo edilizio e spazi multifunzionali comuni**

##### **Standard prestazionali**

1. Presenza di soluzioni progettuali che permettano la fruibilità da parte dell'utenza di idonee aree di svago e per il gioco dei bambini.
2. Presenza di opportuni spazi comuni da destinare alle diverse esigenze dell'abitare.

##### **Prestazioni attese**

- Realizzazione di spazi comuni da destinare al deposito della raccolta differenziata favorendo l'applicazione delle corrette modalità di smaltimento dei rifiuti.
- disponibilità di spazio a parcheggio per il deposito di biciclette.
- disponibilità di spazio per il deposito per carrozzine, situato in modo tale che il suo accesso sia localizzato in uno spazio chiuso ed in prossimità dell'ingresso pedonale.
- Deposito per materiali ed utensili utilizzati la pulizia delle parti comuni.
- Presenza di spazi esterni comuni, eventualmente attrezzati, con presenza di alberature e verde.
- Presenza di una zona per i giochi dei bambini, con una sistemazione esterna che prevede la presenza di alberi.
- Garantire aree verdi, da destinare a spazi comuni all'interno del sedime dell'intervento. Tali spazi esterni di pertinenza dovranno essere disposti in modo da assicurare l'accorpamento delle aree non edificate a destinazione omogenea, per favorirne l'utilizzazione.
- Assicurare la permeabilità delle superfici calpestabili.
- Favorire la realizzazione di edifici in prossimità a servizi e attrezzature collettive e sociali ed in prossimità ai punti d'accesso ai servizi pubblici per favorirne l'uso.

##### **Linee guida e soluzioni progettuali di riferimento**

Prevedere spazi per usi comuni facilmente accessibili, suscettibili di facili riconfigurazioni, ad esempio con semplici partizioni interne, e che possano adattarsi ad usi diversi anche in relazione al mutare delle esigenze.

Garantire accessibilità di tutti i percorsi comuni: percorsi esterni, percorsi orizzontali interni, scale e rampe, accessi esterni.

Rispetto delle norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche.

Configurare gli spazi comuni in modo che possano accogliere diverse destinazioni, garantendone, se necessario, un adeguato isolamento acustico degli spazi comuni interni. Se all'aperto tali spazi devono essere

adeguatamente riparati dai venti, e ombreggiati durante il periodo estivo, soprattutto quelli riservati al gioco dei bambini.

Per quanto riguarda il deposito comune di biciclette, si suggerisce:

- Appartamenti con 1-2 camere da letto: parcheggio per 1 bicicletta
- Appartamenti con 3 camere da letto: parcheggio per 2 biciclette
- Appartamenti con 4 camere da letto o più: parcheggio per 4 biciclette

**Tabella 10** – Fonte: *Linee guida per la progettazione e requisiti prestazionali di controllo della qualità del manufatto edilizio negli interventi di edilizia residenziale sociale*

Le indicazioni contenute nella tabella sono esattamente quelle (con qualche piccolo aggiornamento) del recepimento della circolare LL. PP. 425/67 da parte di Regione Lombardia<sup>119</sup>. Come le altre Regioni, recepì il documento e aggiunse ulteriori informazioni relative a quegli spazi, citati nella Circolare, che ricadono nell'ambito dell'edificio o unità di abitazione e che è opportuno vengano realizzate dagli enti destinatari dei finanziamenti pubblici.

In sostanza quindi, non si registra nessuna novità a livello normativo per gli spazi comuni da prevedere nell'edilizia pubblica, fermi alla concezione progettuale che si aveva di loro 50 anni fa. Inoltre, vengono omesse molte altre utili indicazioni che sono invece riportate nel documento originale all'appendice C (riproposte nel capitolo precedente). Di fatto poi si tratta sempre di suggerimenti, i quali non costituiscono precisi obblighi e possono sempre essere disattesi. Sono spazi accessori che difficilmente vengono realizzati se non sono disponibili abbastanza risorse finanziarie pubbliche.

È chiaro inoltre come non sia possibile riferirsi ancora oggi a indicazioni così datate (e già di per sé disattese negli anni passati) che non prendono in considerazione molti altri importanti aspetti e problemi che insorgono all'atto della progettazione.

---

<sup>119</sup>Rivista "Prefabbricazione edilizia in evoluzione" n° 4 - luglio/agosto 1978. Numero speciale contenente: normative tecniche di Stato e recepimenti di esse da parte delle Regioni (Lombardia, Lazio, Campania); interventi IACP lombardi nel quadro del Concorso per Progetti – tipo del C.R.I.A.P. Lombardia



## 1.5 SINTESI CRITICA

Come abbiamo visto, gli spazi comuni sono una questione decisamente poco sviluppata nell'edilizia pubblica: un'assenza di legislazione incisiva, una loro scarsa considerazione, dotazioni carenti di tali spazi e il loro trattamento spesso molto superficiale (rispetto agli alloggi, definiti e normati in ogni loro aspetto) ne hanno decretato una scarsa valenza ai fini dell'accrescimento della qualità, delle capacità sociali e della funzionalità degli interventi ERP, rivelatisi frequentemente luoghi d'emarginazione, ghetti, non solo a causa di un inadeguato mix-sociale degli utenti, ma anche per l'incapacità di assumere una identità che venisse percepita dagli abitanti e quindi integrarsi nel contesto esistente.

Sulla base dell'analisi storico-normativa esposta, come dovrebbero allora essere pensati e realizzati gli interventi di housing sociale, prevedendo in essi una apposita dotazione di spazi oltre la residenza che contribuiscano ad aumentare la qualità ambientale, architettonica, sociale e funzionale di quanto si realizza?

Secondo Gehl, *<<le attività sociali sono indirettamente influenzate e favorite dalla migliore qualità di uno spazio pubblico>>*<sup>120</sup>. Una maggiore qualità rende uno spazio collettivo più vivibile e questo contribuisce a far sì che le persone siano attratte ad usufruirne, grazie alla sola presenza di alcuni individui che fungono da polo attrattivo per altri.

Gli interventi di edilizia pubblica sono stati caratterizzati da una progettazione che non ha influenzato e favorito le attività sociali, conducendo a delle situazioni di criticità. Si è sempre teso adoperare una netta distinzione fra pubblico e privato, non coprendo adeguatamente la pluralità di situazioni semi-private, collettive ed intermedie che possono arricchire ed amplificare le possibilità dello spazio domestico.

Agendo attraverso la struttura fisica, il progetto, possiamo supportare la struttura sociale dell'area oggetto di intervento e superare la concezione tipica dell'ERP di separazione pubblico-privato. Gli studi condotti da Gehl, partendo dagli spazi urbani della tradizione italiana per soffermarsi poi sull'analisi degli spazi urbani prodotti dalla cultura scandinava e anglosassone, lo portarono ad affermare che *<<Dal punto di vista funzionale, la struttura sociale è sorretta dall'istituzione di spazi comuni, all'aperto e al chiuso, ai vari livelli dell'organizzazione gerarchica. La funzione principale degli spazi d'uso comune è fornire un luogo per la vita fra gli edifici, per le attività quotidiane non pianificate [...] dalle quali possono scaturire altri momenti di vita comune, secondo i desideri degli abitanti. [...] è possibile definire una gradazione in base alla quale i diversi spazi sono più o meno pubblici e privati>>*<sup>121</sup>.

L'ambito interstiziale tra città e residenza, destinato generalmente ad attività di attraversamento, ingresso, passaggio, sosta, incontro, socializzazione e vita comune,

---

<sup>120</sup> Jan Gehl, *Vita in città: Spazio urbano e relazioni sociali*, Maggioli editore - 2012

<sup>121</sup> Ibidem

non è stato considerato in passato come uno strumento di integrazione, potenziamento e miglioramento della condizione umana e abitativa. <<Questo specifico spazio, proprio per la sua natura ibrida e interstiziale, è da ritenersi in grado di incrementare il valore degli ambiti ad esso complementari, fungendo da dispositivo di rigenerazione e consolidamento della condizione abitativa (spazio privato) da un lato, e della qualità urbana (spazio pubblico) dall'altro, garantendo il soddisfacimento delle esigenze degli abitanti, sia come cittadini che come residenti>><sup>122</sup>.

Assume quindi molta importanza il fatto che <<l'area residenziale presenti un'organizzazione gerarchica in cui i diversi livelli di appartenenza dello spazio aperto, dallo spazio pubblico allo spazio privato passando per tutte le sfumature degli spazi semi pubblici e privati di gruppo, siano ben differenziati ma si concatenino attraverso filtri che non rappresentino delle barriere. La struttura gerarchica aiuta i residenti a sentirsi una comunità, aumenta le possibilità di prendere una decisione comune e crea un senso di responsabilità collettiva nei confronti dello spazio condiviso>><sup>123</sup>.

Sviluppare un sistema di spazi comuni definiti da una gerarchia, ha l'obiettivo di creare una struttura che renda possibile una relazione forte tra luoghi e residenti, consentendo da un lato agli abitanti di conoscersi meglio fra loro e dall'altro generando più sicurezza e un maggiore senso di appartenenza alle zone e ambienti esterne al proprio alloggio, che vengono così preservate da criminalità e vandalismo allo stesso modo delle abitazioni.

In linea con le affermazioni di Gehl, la necessità di definire gli spazi secondo una gerarchia è un tema che è stato variamente trattato, relativamente alla definizione di "spazio di relazione" che <<se è dato da un insieme di relazioni interpersonali, si concreta in uno spazio geografico, e cioè si muove in ambienti spaziali specifici [...] questi risultano organizzati in forme e gerarchie differenti, che fanno da supporto, facilitando o scoraggiando il formarsi di spazio di relazione. Chermayeff e Alexander articolano in sei campi la gerarchia urbana degli ambiti della vita pubblica e privata. 1) pubblico urbano: i luoghi e i servizi di proprietà pubblica (autostrade, strade, vie, parchi, ecc.); 2) semipubblico-urbano: i settori di uso pubblico controllati da enti governativi o da altre istituzioni (municipi, tribunali, scuole, ospedali, ecc.); 3) pubblico di gruppo: zone di incontro tra i servizi e le attrezzature pubbliche e la proprietà privata che richiedano accesso e responsabilità comune (i punti dove avviene la distribuzione della posta, la raccolta delle immondizie, ecc.); 4) privato di gruppo: zone minori affidate a una gestione che dipende da interessi pubblici o privati ed è al servizio di inquilini o di altri occupanti legali (aree di accesso, giardini, campo da gioco, depositi, ecc.); 5) privato familiare: settori dell'ambito privato destinati alle attività familiari; 6)

---

<sup>122</sup> Eleonora Lucantoni, *Spazio collettivo tra città e residenza* in "Città pubblica / paesaggi comuni: Materiali per il progetto degli spazi aperti dei quartieri ERP", Gangemi Editore – 2013

<sup>123</sup> Luciana Pacucci, *Creare valore attraverso il progetto dello spazio collettivo dell'abitare: il Villaggio Matteotti quarant'anni dopo*, Tesi di Laurea Magistrale in Architettura, relatore: Anna Caterina Delera, Milano: Politecnico - A.A. 2009/2010

*privato individuale: la propria stanza*>><sup>124</sup>. Organizzando gli spazi urbani si cerca quindi sia di orientare che di favorire le relazioni interpersonali e la partecipazione sociale.

Per contribuire a trattenere ed attirare la gente, occorre poi che alla gerarchizzazione degli spazi corrisponda una loro polifunzionalità, poiché la sola funzione residenziale da sola non rappresenta un forte stimolo a vivere o frequentare un luogo. <<*Queste funzioni debbono assicurare la presenza di persone [...] che, pur frequentando la zona per motivi differenti, abbiano modo di utilizzare in comune molte delle sue attrezzature*>><sup>125</sup>. Gli spazi collettivi quindi devono essere costituiti da spazi esterni, ma anche da locali facenti parte del complesso edilizio, usufruibili da un utenza più o meno vasta (solo ai residenti del complesso residenziale o anche a tutta la comunità e alla città), ospitando in essi diversi servizi e ribadendo così l'importanza dell'integrazione fra questi e la residenza.

Inserire spazi con funzioni differenti nei nuovi interventi, ha dei caratteri di utilità non indifferenti, basti pensare alla necessità odierna di alloggi con un taglio inferiore rispetto al passato, per la diminuzione del numero dei componenti del nucleo familiare o l'aumento di certe categorie di soggetti (giovani coppie senza figli e studenti che necessitano di un alloggio anche da condividere), col risultato che alcune funzioni dell'alloggio di supporto o servizio, possono essere trasferite all'esterno di questo in ambienti comuni.

La classificazione degli spazi comuni, differenziandoli in base alla loro collocazione, alle diverse utenze e integrando in essi determinati servizi, può fare in modo che i complessi residenziali destinati all'housing sociale si preservino dal divenire ambiti di esclusione sociale e degrado, potendo aspirare in alcuni casi a divenire dei poli attrattivi locali, nei quali sia possibile socializzare e interagire con il contesto e l'intorno, arricchendolo e riqualificandolo se necessario.

Si evidenzia quindi la necessità di pensare e realizzare gli spazi basandosi su una loro organizzazione gerarchica, la quale deve essere più articolata per gli spazi comuni rispetto a quanto sia stato fatto in passato dai soggetti che si sono occupati di edilizia residenziale pubblica.

Riassumendo, quale definizione potremmo allora dare agli **spazi comuni** che si devono prevedere nei progetti di housing sociale? Potremmo dire che: *Gli spazi comuni sono tutti quegli spazi - interni agli edifici o esterni ad essi - definiti da una gerarchia che li suddivide in base a collocazione, funzione e utenze utilizzatrici e che in ogni caso non corrispondono agli spazi relativi all'alloggio privato e sue pertinenze. Ad alcuni di questi spazi possono corrispondere determinati servizi che vengono offerti a beneficio delle*

<sup>124</sup> Alberto Gasparini / Franco Stagni, *Per ben abitare: Domande della gente, risposte dei progettisti, delle istituzioni di edilizia pubblica, degli scienziati sociali*, Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia – 2001

<sup>125</sup> Jane Jacobs, *Vita e morte delle grandi città* – Einaudi 1969

*utenze che lo utilizzeranno. Il loro scopo è quindi quello di valorizzare ulteriormente il progetto donandogli qualità aggiuntiva, generando maggiori capacità sociali e offrendo un contesto abitativo sicuro e funzionale (così come si ricerca la qualità nel singolo alloggio sociale, attraverso indicazioni normative che ne regolano le caratteristiche tecniche e costruttive<sup>126</sup>), responsabilizzando i residenti e facendoli sentire parte di una comunità.*

Occorre domandarsi se sia effettivamente possibile ritrovare questo modo di operare e pensare gli spazi nei progetti di housing sociale realizzati fino ad oggi. In Italia la gran parte degli interventi di tale tipo finora attuati si è resa possibile grazie al sistema dei Fondi Immobiliari o comunque con la compartecipazione di soggetti privati, mentre il soggetto pubblico si configura al più come colui che rende disponibili le aree da edificare o gli edifici da trasformare, ma finanziariamente non contribuisce o lo fa in minima parte. È quindi la cosiddetta Edilizia Privata Sociale che ha finora prodotto il maggior numero di casi, ed occorre analizzare come questa abbia trattato il tema degli spazi comuni.

È infine necessario confrontarsi anche con la prassi adottata dall'ERP, analizzando come questa abbia effettivamente operato nella realtà progettuale, individuando quali sono gli spazi comuni non residenziali che sono stati realizzati. L'opportunità datami dall'aver svolto il tirocinio curricolare presso l'ALER Mantova si è rivelata fondamentale relativamente a questo aspetto.

---

<sup>126</sup> Nel D.M. del 22/04/2008 che definisce l'alloggio sociale, all'art.2, comma 7, viene infatti detto che <<l'alloggio sociale deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive indicate agli articoli 16 e 43 della legge 5 agosto 1978, n. 457. L'alloggio sociale deve essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative. 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.>>

**2. LETTURA CRITICA DEI  
CASI STUDIO A  
PROPOSITO DEGLI SPAZI  
COMUNI NELL'EDILIZIA  
RESIDENZIALE PUBBLICA  
E NEL SOCIAL HOUSING**

## 2.1 METODOLOGIA DI ANALISI E CRITERI DI SCELTA DEI CASI STUDIO

Nelle pagine successive verrà affrontata un'analisi di vari interventi (di ERP e housing sociale) il cui scopo sarà individuare le tipologie di spazi comuni non residenziali più frequentemente realizzate. Si è posta attenzione al modo in cui sono stati trattati tali spazi, al motivo per cui sono stati realizzati e alla possibile integrazione di determinati servizi destinati ai residenti e/o alla comunità. Le tipologie di spazi verranno identificate secondo una precisa gerarchia.

Il ricorso all'utilizzo di grafici e tabelle fungerà da supporto alla comprensione dei risultati emersi.

Lo stage svolto presso l'ALER di Mantova mi ha permesso di visionare personalmente progetti ed edifici poi realizzati dallo stesso ente nel corso di quasi 100 anni di storia<sup>127</sup>. Dalle prime case popolari realizzate dal Comune, a quelle dello IACP Mantova, passando per le realizzazioni di INA CASA, GESCAL e altri organismi ed istituti pubblici, tutti poi confluiti sotto la gestione e proprietà di ALER.

Grazie a questa esperienza mi è stato possibile comprendere in modo più chiaro quali sono gli spazi comuni effettivamente realizzati dalla "macchina" dell'edilizia pubblica.

In linea con il panorama nazionale, l'edilizia pubblica a Mantova ha visto il periodo di maggior attività, con la costruzione di nuovi fabbricati, negli anni compresi fra la metà dei '50 e la fine dei '70, mentre gli interventi si riducono drasticamente negli anni '80 (nei quali si affrontano anche operazioni di ristrutturazione o di ricostruzione di fabbricati nel centro città) e '90, limitandosi a poco più di una trentina dall'inizio degli anni 2000, con un calo del patrimonio totale posseduto in seguito alla vendita di molti alloggi (da oltre 6.500 alloggi a meno di 4.500).

Come emerso dalla analisi storica del capito precedente, nei grandi quartieri di edilizia pubblica la situazione tipica ha visto soprattutto una carenza degli spazi pubblici di relazione e servizio previsti a livello progettuale, la cui realizzazione non ricadeva nei compiti dei soggetti che costruivano gli alloggi, ma era appannaggio dei Comuni. Conoscendo la situazione generale italiana rilevabile nelle grandi città, non si era però a conoscenza di che cosa si fosse effettivamente realizzato alla scala dei singoli edifici all'atto della edificazione. L'analisi di alcuni casi ERP di Mantova si è rivelata utile in tal senso, registrando cosa è stato effettivamente realizzato nelle aree di intervento, esaminando i singoli edifici e il loro immediato intorno per conoscere quali sono gli spazi concretamente costruiti dagli enti incaricati delle operazioni di realizzazione (INA CASA, GESCAL, IACP, ALER, ecc.). In tal senso, ciò che è possibile rilevare a Mantova è riscontrabile anche nelle altre città, altrimenti non si sarebbe delineata una situazione generale così uniforme a riguardo dei quartieri ERP.

---

<sup>127</sup> Lo IACP Mantova nacque nel 1920.

Relativamente ai casi di housing sociale, le scelte sono state fatte innanzitutto in base alla loro appartenenza alla categoria del social housing per le modalità con i quali sono stati tutti realizzati e destinati: compartecipazione di più soggetti (pubblici, privati o terzo settore) relativamente a ideazione, finanziamento, realizzazione e gestione dei progetti; presenza di alloggi posti in affitto con varie modulazioni del canone, sempre inferiore a quelli di mercato, nell'ottica di favorire un adeguato mix sociale con alloggi destinati a diversi soggetti (in alcuni casi sono infatti presenti anche alcuni alloggi affittati con canone sociale tipico dell'ERP e/o alloggi in libera vendita).

Si è prioritariamente ricercato ed analizzato i casi presenti sul territorio mantovano, ma essendo questi pochi (solo 2 individuati), di dimensioni irrisorie e fortemente specifici, l'analisi si è obbligatoriamente estesa per completezza a tutto il territorio lombardo, limitato però quasi esclusivamente alla sola città di Milano, catalizzatore della maggioranza degli interventi realizzati finora in Italia. Ampliando ulteriormente la scala, sono stati poi inclusi anche alcuni esempi non lombardi e infine anche casi stranieri europei, in modo da poter disporre di una panoramica completa per poter rilevare se è presente non solo in Italia, ma anche all'estero, la stessa concezione riguardo le gerarchie, usi e funzioni degli spazi comuni non residenziali creati.

Occorre fare un piccolo appunto relativamente ad alcuni esempi stranieri poiché realizzati interamente da soggetti pubblici. Non li si è esclusi dall'analisi perché, come ampiamente trattato nella prima parte di questa ricerca, in ogni paese il social housing si attua secondo modalità differenti, ma gli obiettivi rimangono comuni. La nostra attenzione è focalizzata sul caso italiano e sulle sue modalità operative, quindi riportare casi non italiani serve unicamente da supporto per rilevare come l'housing sociale (da noi realizzato principalmente dai privati) si concretizzi nella realtà del contesto europeo.

Le dimensioni dei progetti scelti spazia dal piccolo intervento (i due progetti mantovani con meno di 10 alloggi ciascuno sono un caso un po' a parte, gli altri esempi analizzati partono da poco meno di 30 alloggi), fino a complessi più grandi (circa 350 alloggi quello più grande), configurandosi come interventi ad una scala urbana piccola o medio-grande che normalmente si inseriscono all'interno, o aggiungono ai margini, di quartieri già esistenti, contribuendo spesso a valorizzarli e completarli grazie alla loro articolata presenza di nuovi spazi e servizi rivolti a differenti utenze. Il tema del quartiere popolare autosufficiente, retaggio del passato, non si applica al social housing, che invece si concretizza tramite interventi a scala minore distribuiti uniformemente sul territorio (soprattutto in nord Europa però, si stanno realizzando veri e propri nuovi quartieri, all'interno dei quali vengono destinate delle "quote" di abitazioni sul totale del costruito ad alloggi sociali<sup>128</sup>), in modo da facilitare la loro

---

<sup>128</sup>Alcune nazioni del nord Europa si sono impegnate a misurarsi con il tema della grande dimensione nella crescita urbana, integrando e coniugando all'interno di nuovi quartieri l'innovazione tecnologica con l'integrazione nella natura e la sostenibilità sociale. Queste nuove parti di città sono state realizzate grazie a nuove forme di rapporto pubblico-privato, costruite su aree dismesse o sottoutilizzate e orientate alla eco-sostenibilità.

integrazione territoriale e sociale, evitando il pericolo di situazioni che conducano ad un “effetto ghetto”.

Si tratta sia di nuove realizzazioni su aree libere o aree dismesse di proprietà pubblica o privata, sia di recupero di immobili degradati o che non assolvono più la loro funzione originaria.

In genere sono progetti realizzati nell’arco degli ultimi 10 anni (nel caso italiano negli ultimi 4-5 anni, poiché come sappiamo è da poco che sono iniziate operazioni di tale tipo sul suolo nazionale; due casi esteri invece risalgono alla seconda metà degli anni ‘90), per fornire così un quadro sufficientemente aggiornato del trend seguito a livello europeo in tema di housing sociale.

### COME LEGGERE LE SCHEDE DI ANALISI

Nelle pagine successive verrà riportato un fac-simile del metodo di analisi adottato, con la spiegazione della loro composizione e indicazioni sul modo di lettura.

Per ogni figura, tabella, grafico ed informazione riportata, relativa al caso preso in analisi di volta in volta, sarà descritto a cosa si fa riferimento e il significato relativo.

Si è adottato lo stesso metodo di analisi per tutti i casi, sia di ERP che di social housing. Il numero di pagine da cui è composta ciascuna analisi può differire dalle altre a seconda del quantitativo di informazioni che si è reso necessario riportare per offrire una analisi completa ed esaustiva (spesso sono presenti ulteriori immagini relative al progetto in esame).

---

Nei nuovi insediamenti, le residenze sociali sono distribuite sulla superficie oggetto degli interventi secondo quote percentuali aderenti a quelle previste generalmente nelle politiche per la casa dei rispettivi paesi.

Il valore aggiunto di tali quartieri è poi dato da una più ampia sfera di innovazioni che guardano al sociale: gli edifici residenziali sono composti da alloggi attenti alle esigenze delle famiglie ma anche destinati alle nuove utenze, con diverse tipologie di offerta nei costi e nella qualità; mix e incontro sociale sono favoriti da molti spazi comuni definiti da appropriate gerarchie, scelte appropriate delle tipologie edilizie; le nuove parti urbane sono state concepite in accordo alla progettazione della rete infrastrutturale dei trasporti, prediligendo quelli pubblici; gli insediamenti sono dotati di adeguati servizi.

Riguardo gli alloggi, l’offerta abitativa è stata orientata verso elementi comuni, quali la qualità morfologica e spaziale, la sostenibilità ambientale, il rendimento energetico, il controllo e contenimento dei costi di costruzione, la sperimentazione legata all’innovazione tecnologica dei materiali utilizzati, l’integrazione di nuove tecnologie nelle abitazioni.

Riguardo alla dimensione degli interventi, si è passati dai quartieri con dimensioni contenute entro i 3000 – 5000 abitanti (quartieri Brunck a Ludwigshafen e Vauban a Friburgo) a concepire parti urbane di maggiore ampiezza. Le nuove strategie propongono programmi di ampliamento o rigenerazione di aree dismesse attraverso distretti o unità urbane di 20.000 – 25.000 abitanti (come gli insediamenti di HammarbySjöstad a Stoccolma e di Ørestad a Copenhagen), o suddivise a loro volta in sub-unità minori (costituiscono esempi in tal senso il Greenwich Millennium Village all’interno del più esteso insediamento di Greenwich Peninsula a Londra oppure il quartiere Bo01 entro l’insediamento di VästraHamnen a Malmö).



## X. CASO X - LUOGO

Numero progressivo di identificazione e nome del caso analizzato con indicata la località in cui si trova. Sotto possono essere riportate informazioni relative a progettisti ed anni di realizzazione.

IMMAGINE DEL CASO ANALIZZATO	IMMAGINE DEL CASO ANALIZZATO
INQUADRAMENTO TERRITORIALE (area del caso analizzato evidenziata in rosso)	

### Descrizione

Breve descrizione del caso analizzato riportante informazioni di carattere generale e conoscitivo.

### Soggetti coinvolti

I soggetti coinvolti nella realizzazione dell'intervento, chi ha reso possibile la sua edificazione e ne ha seguito lo sviluppo.

### Gerarchia degli spazi

Elenco degli spazi che sono stati realizzati nell'intervento. Tali spazi saranno distinti basandosi su una ideale gerarchia che dallo SPAZIO PRIVATO passa allo SPAZIO PUBBLICO, riportando quindi anche gli spazi intermedi fra questi due ambiti, SEMIPRIVATO e SEMIPUBBLICO, se presenti. Per ogni tipo di spazio individuato può essere presente una ulteriore sotto-classificazione in base alle funzioni/ruoli ricoperti da alcuni di essi.

Nei due paragrafi conclusivi posti in coda alle schede di analisi dei casi ERP e di social housing (denominati "Analisi critica"), verrà poi spiegato come sono stati intesi i diversi spazi e loro ulteriori sotto-classificazioni, riportando inoltre quelli più frequentemente realizzati.

PLANIMETRIE DEI CASI ANALIZZATI  
CON INDIVIDUAZIONE GRAFICA (retinatura colorata)  
DIFFERENTE PER OGNI SOTTO-CLASSIFICAZIONE  
DEGLI SPAZI PRESENTI (classificati in base a gerarchia  
da privato a pubblico)

Tabella X - Sintesi del CASO X		
SPAZI A	SPAZIO A1	.....
SPAZI B	SPAZIO B1	..... .....
	SPAZIO BX	..... .....
SPAZI C	SPAZIO C1	..... .....
	SPAZIO CX	..... .....
SPAZI X	.....	.....

**Grafico X**

- spazio A1
- spazio B1
- spazio BX
- spazio C1
- spazio CX

Spiegazione del grafico.

Nello specifico della tabella di sintesi, nella prima colonna a sinistra è riportata la gerarchia degli spazi individuati all'interno del progetto, in quella centrale la sotto-classificazione (se presente) degli spazi individuati gerarchicamente e infine nell'ultima a destra il tipo di spazio individuato, la sua funzione e destinazione. Infine il grafico indica, approssimativamente, la distribuzione delle superfici costruite sul totale dell'edificio secondo la sotto-classificazione degli spazi individuati gerarchicamente.



**2.2 I PROGETTI DI EDILIZIA  
RESIDENZIALE PUBBLICA NEL  
MANTOVANO**

## PROGETTO 1 - EDIFICI IN VIA BOLIVIA A MANTOVA



### Descrizione

Si tratta di 4 palazzine identiche di 6 alloggi ciascuna, costruite nel 1961, facenti parte del quartiere di edilizia residenziale pubblica “Due Pini”, edificato fra il 1959-63. Comprendendo anche gli altri fabbricati di via Bolivia il numero di alloggi è di 169.

### Soggetti coinvolti

Edifici realizzati dal regime INA CASA.

### Gerarchia degli spazi

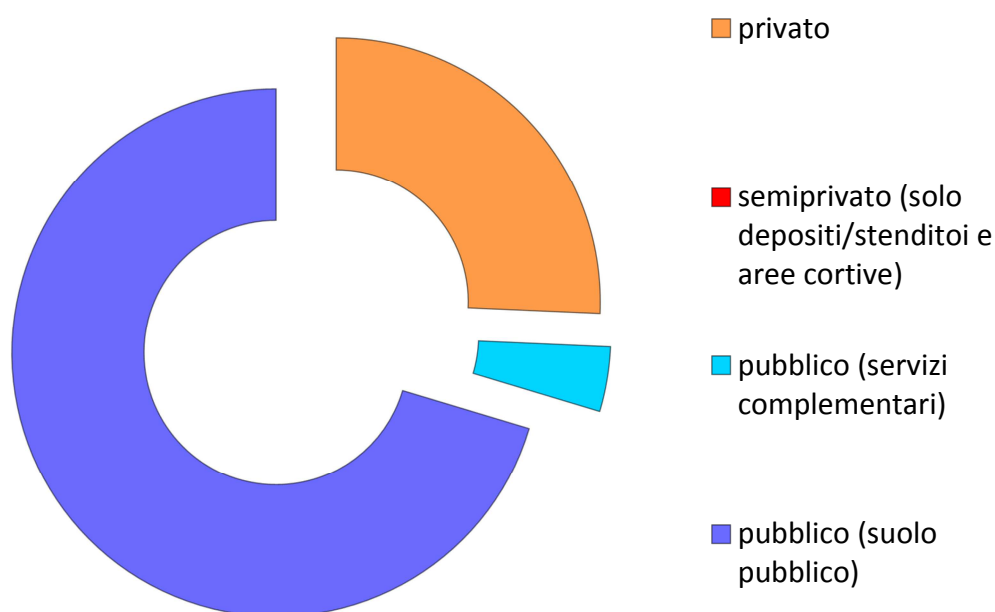
- SPAZI PRIVATI  
Gli alloggi e relative pertinenze, cioè balconi e cantine al piano terra.
- SPAZI SEMIPRIVATI  
Distribuzione: L'ingresso, le scale e i pianerottoli e il corridoio delle cantine.
- SPAZI PUBBLICI
  - Locali commerciali: I locali commerciali ai piani terra con accesso dalla via pubblica dove si trova il parco pubblico.

- Suolo pubblico: Tutta l'area esterna ai fabbricati, poiché non vi è una distinzione reale dalle strade pubbliche e dal parco posto di fronte, tutto è liberamente attraversabile. Tale caratteristica è comune a tutto il quartiere "Due Pini", costituito da fabbricati immersi in una indefinita area verde pubblica. Presenti anche alcuni parcheggi pubblici lato stada.



Tabella 11 – Sintesi del caso 1. VIA BOLIVIA		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (balconi, cantine)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SPAZI COMUNI	NON PRESENTI
	DISTRIBUZIONE	scale
		pianerottoli corpo scala
corridoi cantine		
SPAZI PUBBLICI	LOCALI COMMERCIALI	presenti vari
	SUOLO PUBBLICO	area verde circostante i fabbricati

**Grafico 8**



Non presenti spazi comuni per gli inquilini; edifici immersi nello spazio pubblico non definito con presenza di alcuni locali a destinazione commerciale



## PROGETTO 2 - EDIFICI IN VIALE PODGORA A MANTOVA



### Descrizione

Si tratta di una serie di edifici dalle caratteristiche pressochè uniformi e costituenti un complesso a sé, realizzati in una zona già precedentemente urbanizzata da privati, nel 1965. Gli edifici sono 7 per un totale di 112 alloggi.

### Soggetti coinvolti

Lo IACP MN che realizzò il complesso con fondi propri.

### Gerarchia degli spazi

#### ▪ SPAZI PRIVATI

Gli alloggi e relative pertinenze, cioè balconi, aree parcheggio esterne o autorimesse e cantine.

#### ▪ SPAZI SEMIPRIVATI

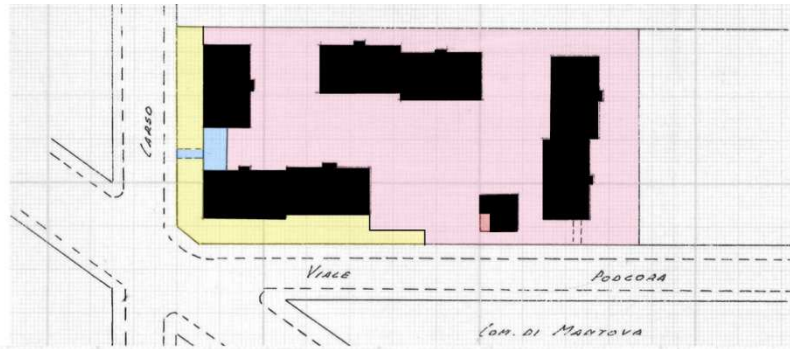
Spazi comuni: Un locale di deposito comune e il l'area cortiva recintata circondante i fabbricati, con piccolo parchetto al centro. Presente un edificio con funzione di portineria e alloggio portiere all'ingresso dalla via pubblica.

Distribuzione: L'ingresso, le scale e ascensore, i pianerottoli e il corridoio delle cantine.

▪ SPAZI PUBBLICI

Locali commerciali: Un locale commerciale con accesso da viale Carso.

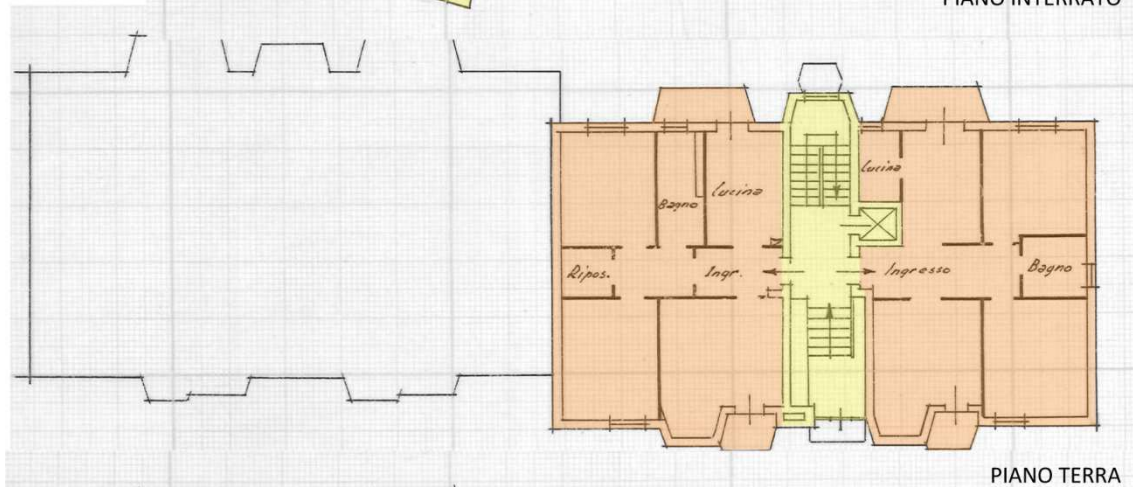
-  SPAZI PRIVATI
-  SPAZI SEMIPRIVATI - SPAZI COMUNI (interni)
-  SPAZI SEMIPRIVATI - SPAZI COMUNI (esterni)
-  SPAZI SEMIPRIVATI - DISTRIBUZIONE
-  SPAZI PUBBLICI - LOCALI COMMERCIALI



INQUADRAMENTO FABBRICATI



PIANO INTERRATO



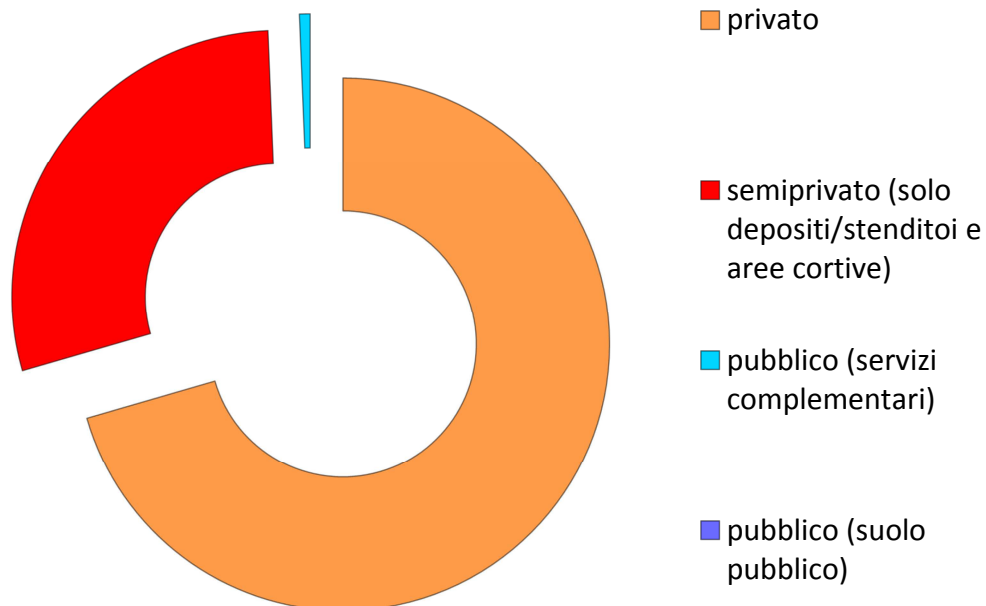
PIANO TERRA



PIANO TIPO

Tabella 12 – Sintesi del caso 2. VIALE PODGORA		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (balconi, area parcheggi, autorimesse, cantine)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SPAZI COMUNI	portineria
		cortile interno
		depositi comuni
	DISTRIBUZIONE	scale/ascensore
		corridoi cantine
		rampa e distribuzione autorimesse
pianerottoli corpo scala		
SPAZI PUBBLICI	LOCALI COMMERCIALI	presente uno
	SUOLO PUBBLICO	NON PRESENTI

**Grafico 9**



Gran parte del cortile condominiale (recintato) è destinato al traffico veicolare per raggiungere i parcheggi interni e autorimesse, solo la parte centrale è a giardino ed usufruibile concretamente dai condomini. Presenti anche locali di deposito comune al piano interrato.

### PROGETTO 3 - EDIFICI IN VIA LOMBARDIA A LUNETTA (MN)



#### Descrizione

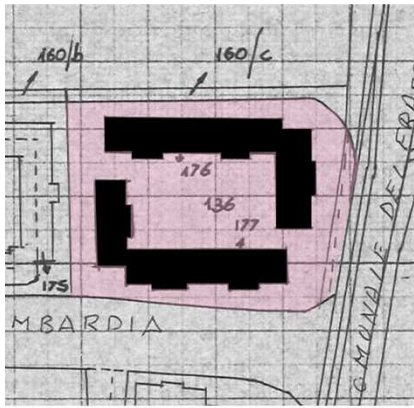
Si tratta di 2 edifici ad L di 18 alloggi ciascuno, posti l'uno in fronte all'altro a formare un quadrato con una corte interna comune, costruiti nel 1973.

#### Soggetti coinvolti

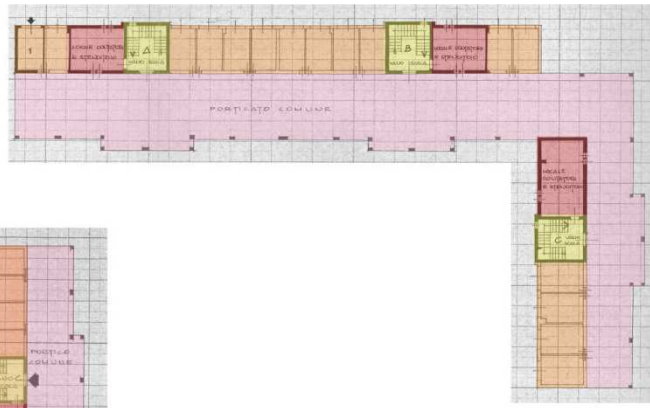
Edifici realizzati dal regime GESCAL.

#### Gerarchia degli spazi

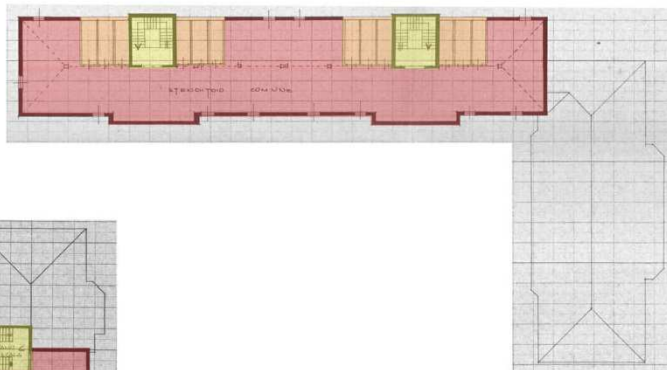
- SPAZI PRIVATI  
Gli alloggi e relative pertinenze, cioè balconi, autorimesse al piano terra e cantinole nel sottotetto.
  
- SPAZI SEMIPRIVATI  
Spazi comuni: I locali impianti al piano terra; lo spazio a stenditoio nel sottotetto; l'area cortiva esclusiva esterna con la corte interna e i portici del piano terra.  
Distribuzione: L'ingresso, le scale e i pianerottoli.



INQUADRAMENTO FABBRICATI



PIANO TERRA



PIANO SOTTOTETTO

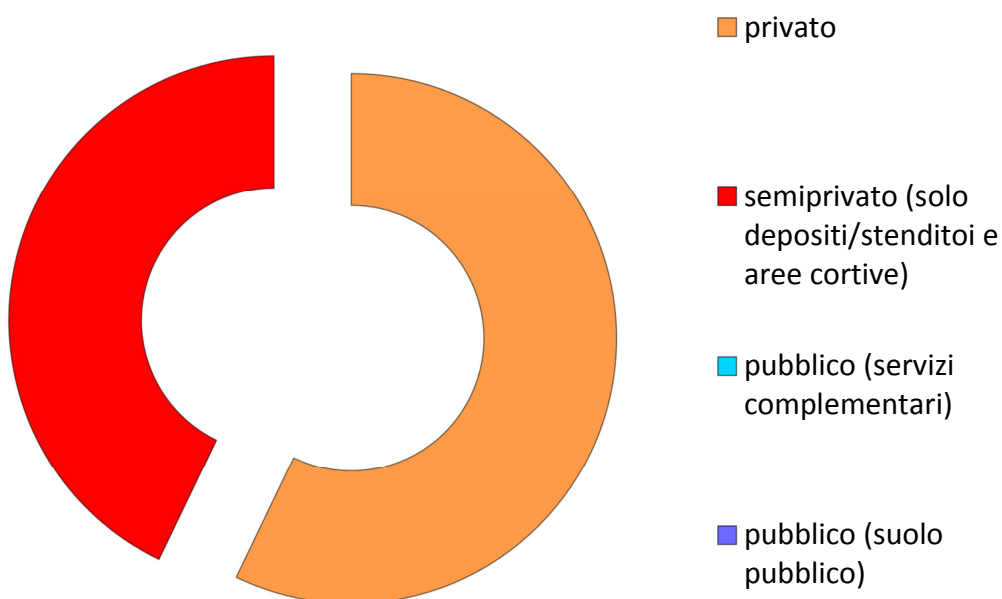
- SPAZI PRIVATI
- SPAZI SEMIPRIVATI - SPAZI COMUNI (interni)
- SPAZI SEMIPRIVATI - SPAZI COMUNI (esterni)
- SPAZI SEMIPRIVATI - DISTRIBUZIONE



PIANO TIPO

TABELLA 13 – sintesi del caso 3. VIA LOMBARDIA, LUNETTA		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (balconi, autorimesse, cantinole)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SPAZI COMUNI	locali impianti
		corte interna e area recintata
		locali stenditoio
	DISTRIBUZIONE	scale
		pianerottoli corpo scala
SPAZI PUBBLICI	LOCALI COMMERCIALI	NON PRESENTI
	SUOLO PUBBLICO	NON PRESENTI

**Grafico 10**



Gran parte del cortile condominiale (recintato) è destinato al traffico veicolare per raggiungere le autorimesse. Nel sottotetto grande spazio comune senza destinazione precisa (stenditoio) e alcuni locali al piano terra per impianti o deposito.

## PROGETTO 4 - EDIFICIO A BREDA CISONI DI SABBIONETA



### Descrizione

Si tratta di una palazzina di 8 alloggi costruita nel 1976.

### Soggetti coinvolti

Lo IACP MN in ottemperanza alla Legge n° 865/71 che designava gli IACP come unici soggetti incaricati dell'esecuzione degli interventi.

### Gerarchia degli spazi

- SPAZI PRIVATI  
Gli alloggi e relative pertinenze, cioè logge, cantine al piano interrato e autorimesse al piano terra.
  
- SPAZI SEMIPRIVATI  
Spazi comuni: Un locale di deposito comune fra le autorimesse; i locali degli impianti; l'area cortiva esclusiva circondante il fabbricato.  
Distribuzione: L'ingresso, le scale e i pianerottoli e il corridoio delle cantine.

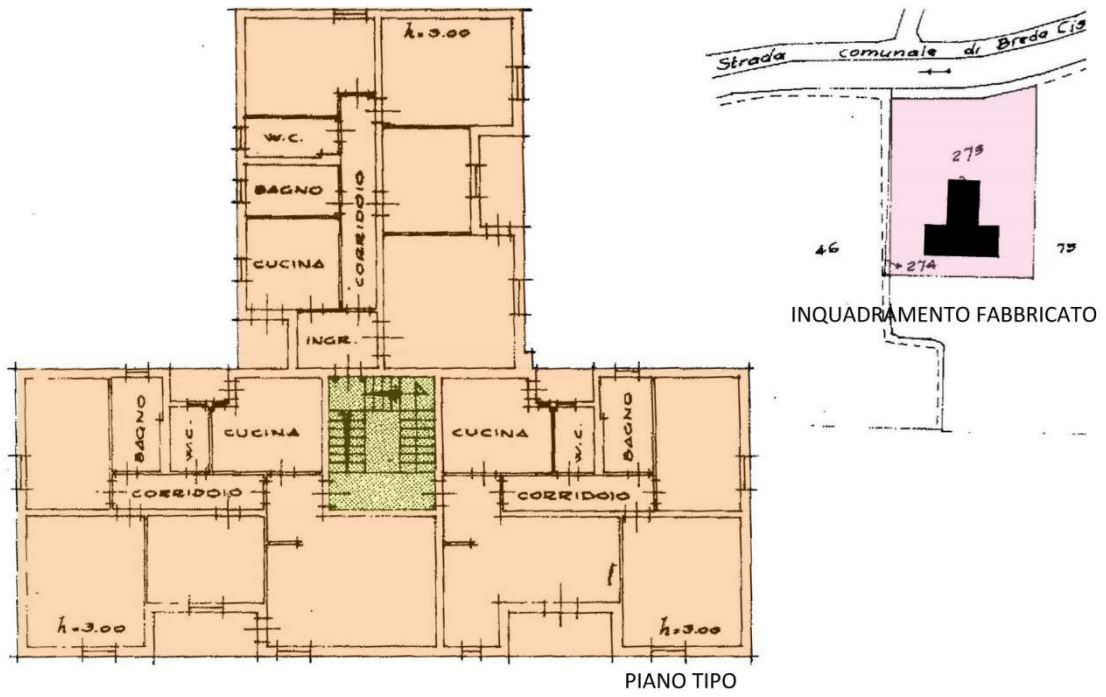
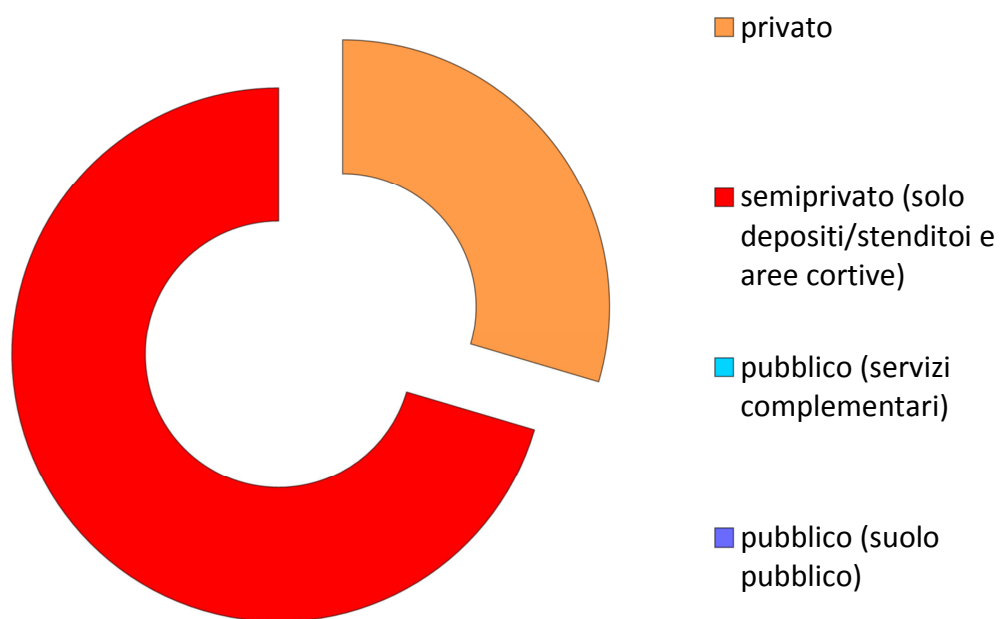




TABELLA 14 – sintesi del caso 4. BREDA CISONI		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (logge, autorimesse, cantine)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SPAZI COMUNI	locali impianti
		cortile
		deposito comune
	DISTRIBUZIONE	scale
		pianerottoli corpo scala
corridoio cantine		
SPAZI PUBBLICI	LOCALI COMMERCIALI	NON PRESENTI
	SUOLO PUBBLICO	NON PRESENTI

**Grafico 11**



Grande area cortiva condominiale recintata, possibile per l'ubicazione dell'edificio che si trova in un paese della provincia. Una delle autorimesse è ad uso di deposito comune.

## PROGETTO 5 - EDIFICI A BORGOCHIESANUOVA (MN)



### Descrizione

Si tratta di 3 palazzine per un totale di 66 alloggi costruite nel 2000.

### Soggetti coinvolti

L'ALER MN, fu uno dei primi interventi realizzati sotto la nuova denominazione.

### Gerarchia degli spazi

#### ▪ SPAZI PRIVATI

Gli alloggi e relative pertinenze, cioè logge, cantine e autorimesse al piano interrato.

#### ▪ SPAZI SEMIPRIVATI

Spazi comuni: I locali per gli impianti al piano interrato; delle terrazze-stenditoio che costituiscono la copertura dei parcheggi interrati e uniscono idealmente i tre edifici; l'area cortiva esclusiva circondante i fabbricati.

Distribuzione: L'ingresso, le scale e ascensori, i corridoi, le rampe e distribuzione parcheggi e i corridoi di accesso alle cantine.

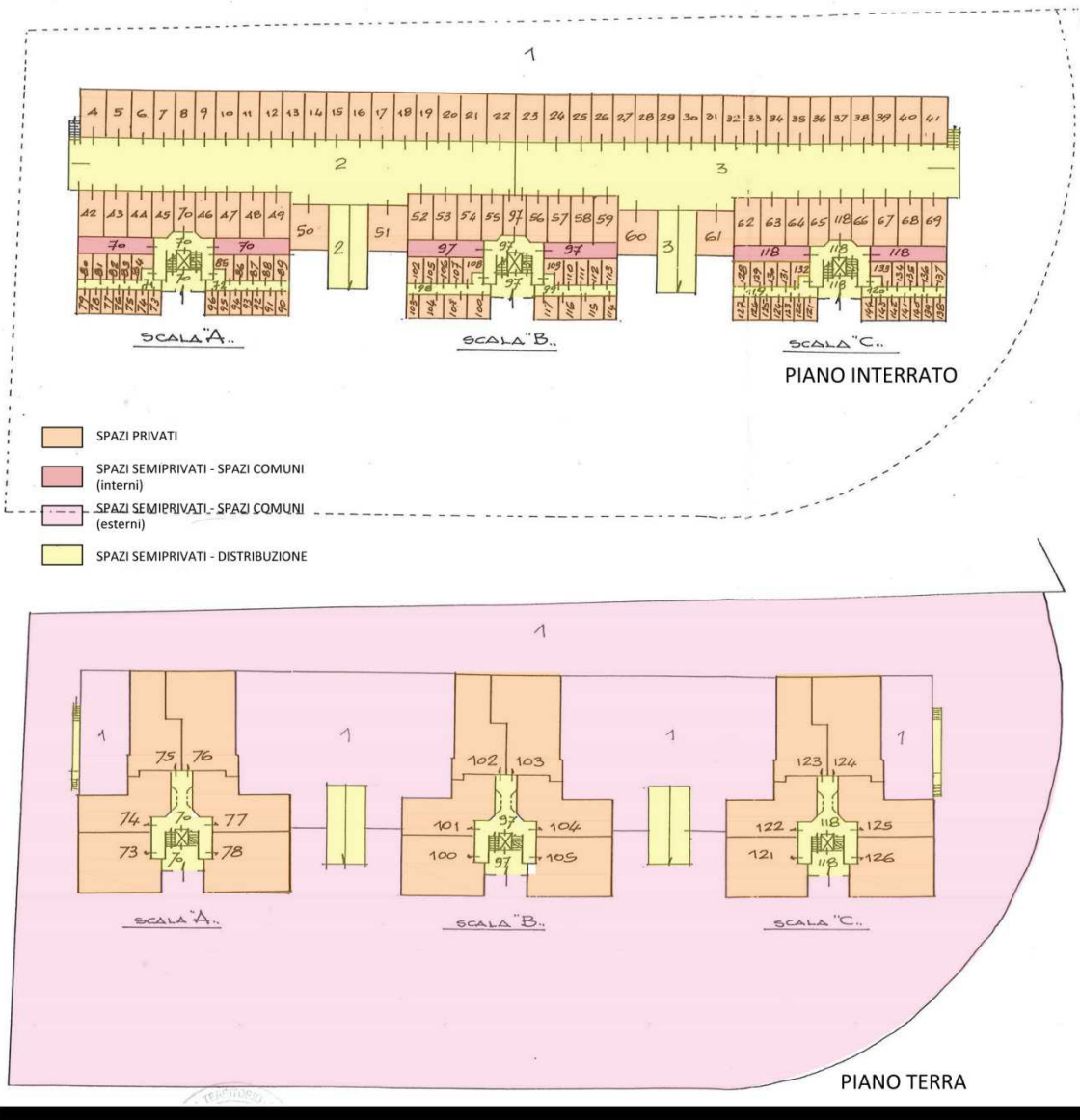
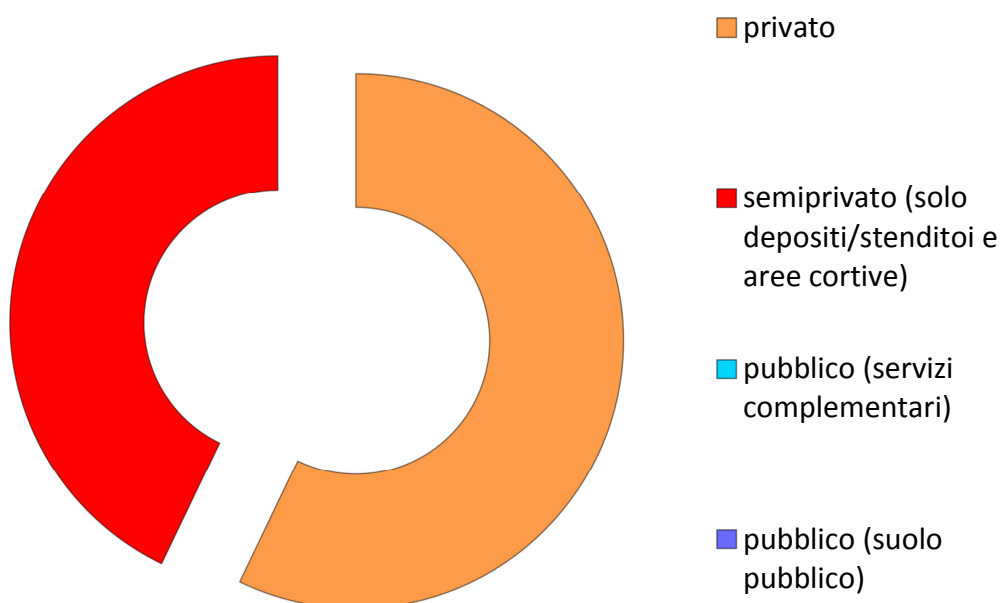


TABELLA 15 – sintesi del caso 5. BORGOCHIESANUOVA		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (logge, autorimesse, cantine)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SPAZI COMUNI	terrazze stenditoio
		locali impianti
		cortile
	DISTRIBUZIONE	scale/ascensori
		corridoi
rampe e distribuzione parcheggi		
	corridoi cantine	
SPAZI PUBBLICI	LOCALI COMMERCIALI	NON PRESENTI
	SUOLO PUBBLICO	NON PRESENTI

**Grafico 12**



Grande area cortiva condominiale recintata (possibile grazie all'interramento delle autorimesse che elimina la presenza delle auto all'esterno) e ampie terrazze comuni senza destinazione precisa (stenditoi).

## PROGETTO 6 - EDIFICI CONTRATTO DI QUARTIERE II DI LUNETTA (MN)



### Descrizione

Si tratta di 7 palazzine ed un edificio in linea per un totale di 142 alloggi costruiti fra il 2006 e il 2009. L'intervento rientra in una più ampia opera di riqualificazione dell'intero quartiere attuata in seguito alla vincita del bando per i Contratti di Quartiere II indetto da Regione Lombardia nel 2004.

Il quartiere di Lunetta rappresenta un caso particolare nel panorama dell'edilizia pubblica mantovana. Edificato e ampliato a partire dalla fine degli anni '60 fino al 1985 e caratterizzato principalmente dalla presenza di fabbricati ad L disposti a coppie l'uno di fronte all'altro a formare una corte interna semi-aperta trattata a verde comune. Nelle intenzioni progettuali <<la presenza degli spazi verdi comuni doveva favorire la socializzazione e la conoscenza fra le famiglie residenti, contribuendo a creare una maggiore coesione del tessuto sociale. Il degrado del quartiere però, già alla fine degli anni '80, denunciava il fallimento del piano urbanistico>><sup>129</sup>. Le cause del degrado erano molte, dallo scarso mix-sociale degli abitanti, alla concezione dei percorsi (separazione su livelli differenti a quote differenti di traffico pedonale e automobilistico, favorendo quest'ultimo), alla mancanza di un piano per infrastrutture e servizi rapportato alle reali esigenze degli abitanti.

<sup>129</sup> Arch. Valentino Ramazzotti, ALER MN, "Buone Pratiche: Quartiere Lunetta" articolo presente in [www.federcasa.info](http://www.federcasa.info)

## Soggetti coinvolti

Gli interventi realizzati da ALER hanno visto l'abbattimento di alcuni degli edifici ad L (per un totale di 130 alloggi) eliminando così le corti interne, sostituendoli con i nuovi 8 edifici citati, costruiti su un'area attigua. Altre opere di competenza di ALER MN hanno riguardato interventi di manutenzione sugli edifici esistenti facenti parte del proprio patrimonio (l'azienda possiede più del 40% degli alloggi presenti nel quartiere).

Sono stati inoltre attuate ulteriori operazioni (non di competenza di ALER) con la costruzione di nuovi edifici e spazi di servizio per l'intero quartiere (chiesa, centro servizi, nuovo polo sportivo, scuole, piazze, ecc.), alcuni dei quali però non ancora conclusi.

## Gerarchia degli spazi

### ▪ SPAZI PRIVATI

Gli alloggi e relative pertinenze, cioè i balconi, le autorimesse al piano terra e le cantinole nel sottotetto.

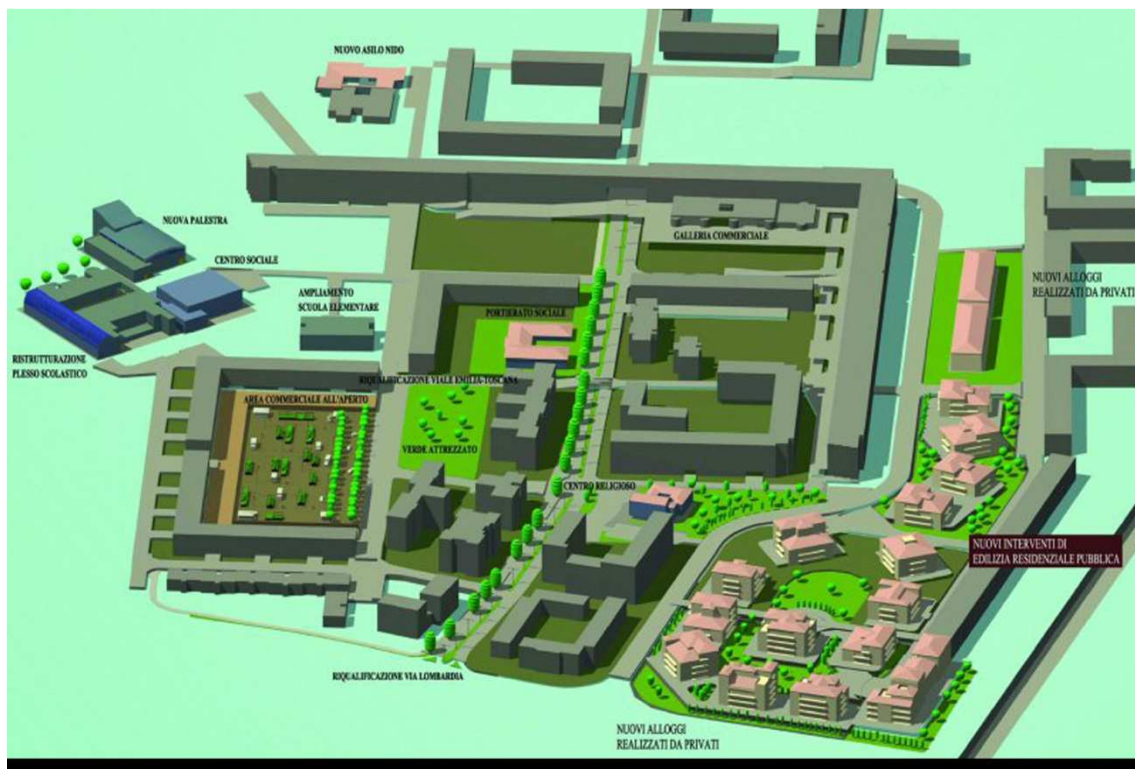
### ▪ SPAZI SEMIPRIVATI

Spazi comuni: I ripostigli all'entrata e i locali impianti; l'area cortiva esclusiva circostante i fabbricati.

Distribuzione: L'ingresso, le scale e i corridoi.

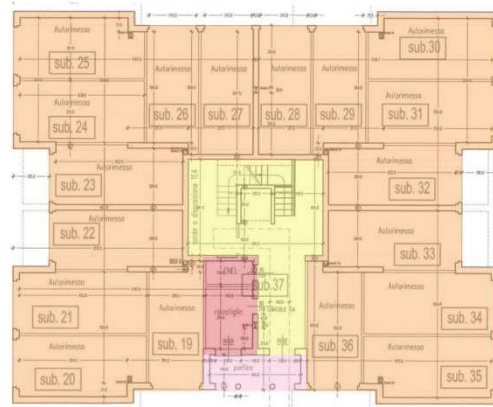
### ▪ SPAZI PUBBLICI

Suolo pubblico: Un'area riservata a parcheggi e una via pubblica creata nel mezzo del lotto, utilizzabile anch'essa come area parcheggi poiché chiusa.

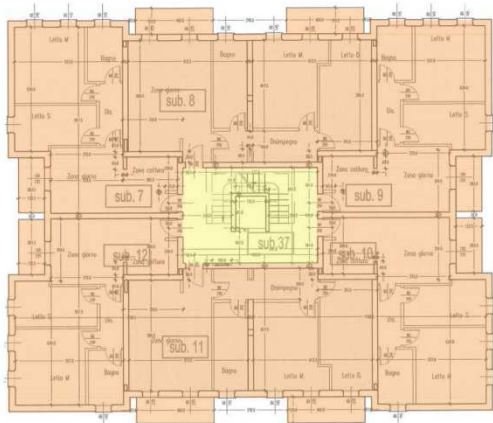


- SPAZI PRIVATI
- SPAZI SEMIPRIVATI - SPAZI COMUNI (interni)
- SPAZI SEMIPRIVATI - SPAZI COMUNI (esterni)
- SPAZI SEMIPRIVATI - DISTRIBUZIONE
- SPAZI PUBBLICI - SUOLO PUBBLICO

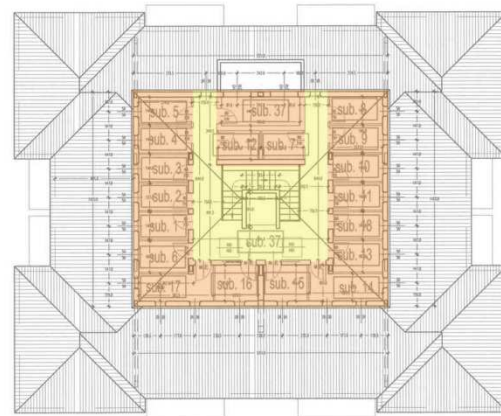
### PALAZZINA TIPO



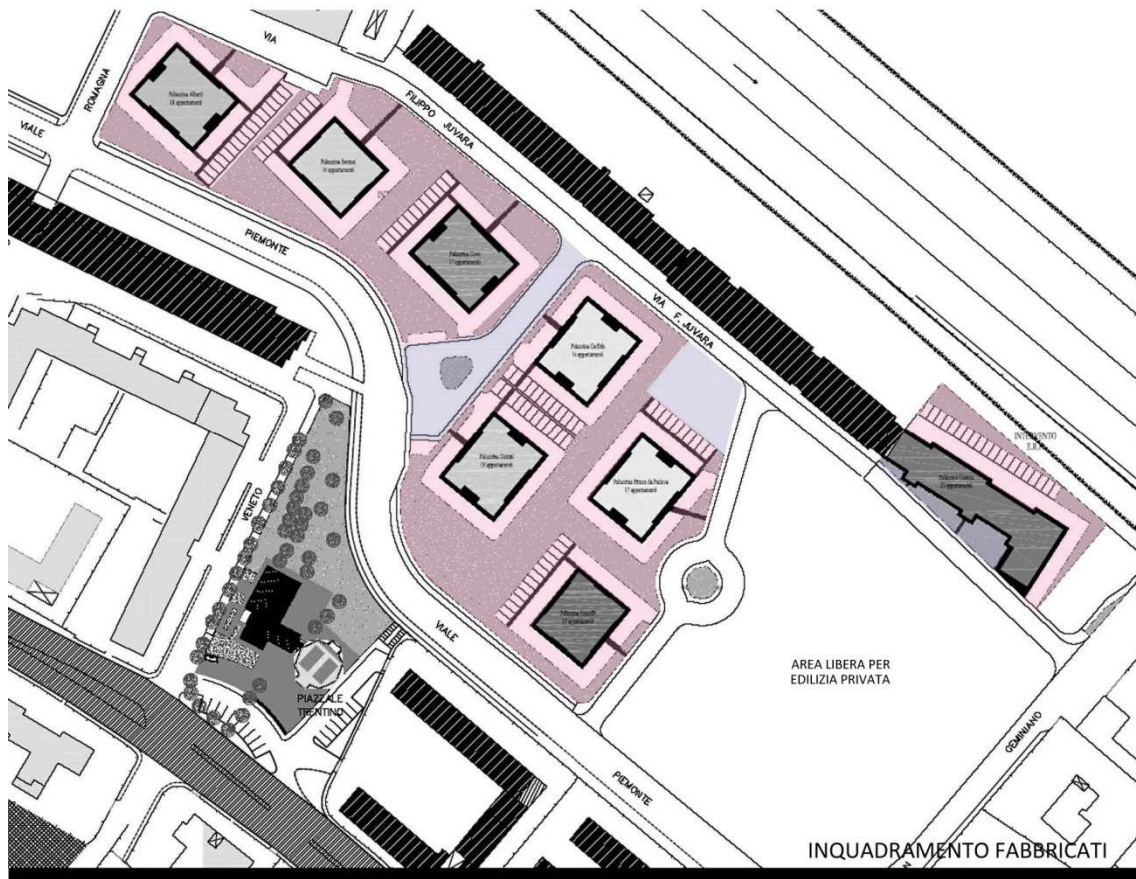
PIANO TERRA



PIANO TIPO



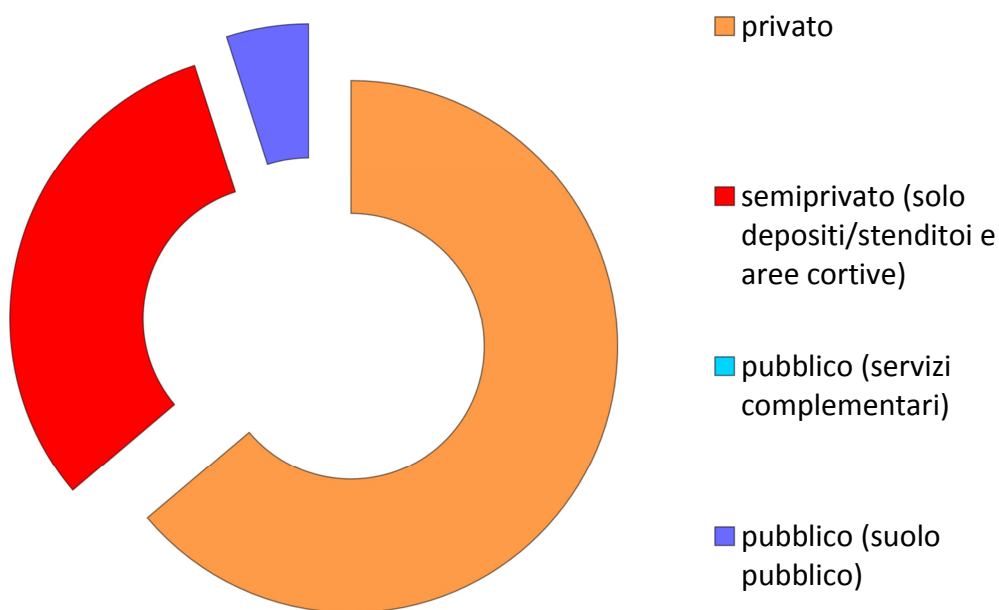
PIANO SOTTOTETTO



INQUADRAMENTO FABBRICATI

TABELLA 16 – sintesi del caso 6. CDQ II LUNETTA		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (balconi, autorimesse, cantinole)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SPAZI COMUNI	ripostiglio
		locali impianti
		cortile
	DISTRIBUZIONE	scale/ascensori
		corridoi
SPAZI PUBBLICI	LOCALI COMMERCIALI	NON PRESENTI
	SUOLO PUBBLICO	parcheggi

**Grafico 13**



Ampi cortili condominiali recintati circondanti i fabbricati, ma in gran parte destinati al traffico veicolare per raggiungere le autorimesse. Presenti locali di deposito all'ingresso. Dotazioni esterne pubbliche solo a strade e parcheggi.



### 2.2.1 Analisi critica

		SPAZI SEMIPRIVATI							
		SPAZI COMUNI			DISTRIBUZIONE				
		depositi- ripostigli comuni	stenditoi	cortile	scale e/o ascensori	pianerottoli scale	corridoi	corridoi cantine	distribuzione parcheggi
<b>1.</b>	VIA BOLIVIA				X	X		X	
<b>2.</b>	VIALE PODGORA	X		X	X	X		X	X
<b>3.</b>	VIA LOMBARDIA		X	X	X	X			
<b>4.</b>	BREDA CISONI	X		X	X	X		X	
<b>5.</b>	BORGOCHIESANUOVA		X	X	X		X	X	X
<b>6.</b>	LUNETTA CDQ II	X		X	X		X	X	

Tabella 17 – Spazi semiprivati casi studio ALER MN

		SPAZI PUBBLICI		
		LOCALI COMMERCIALI	SUOLO PUBBLICO	
			aree verdi o aree indefinite	parcheggi
<b>1.</b>	VIA BOLIVIA	X	X	X
<b>2.</b>	VIALE PODGORA	X		
<b>3.</b>	VIA LOMBARDIA			
<b>4.</b>	BREDA CISONI			
<b>5.</b>	BORGOCHIESANUOVA			
<b>6.</b>	LUNETTA CDQ II		X	X

Tabella 18 – Spazi pubblici casi studio ALER MN

Dall'analisi è possibile notare che gli unici spazi comuni non residenziali a disposizione degli inquilini si riflettono in locali di deposito collettivi e cortili recintati che circondano gli edifici. Si può peraltro osservare come spesso gran parte di tali aree esterne siano destinate a spazi di circolazione per le auto, poiché le autorimesse sono il più delle volte collocate ai piani terra, sottraendo così spazio all'area a giardino. Presenti anche situazioni nelle quali gli edifici non dispongono di un proprio spazio a cortile, poiché immersi nello spazio pubblico trattato come una grande area verde. È il caso del quartiere Due Pini, del quale si è analizzata solo una parte, poiché la

rimanente presenta edifici dalle caratteristiche analoghe agli altri casi analizzati. È un quartiere simile a molti altri quartieri ERP degli anni 60-70, nel quale troviamo anche degli spazi commerciali ai piani terra, presenti solo in altri pochi casi.

Spazi adibiti a parcheggi pubblici sono presenti solo nei casi di via Bolivia e del CDQ di Lunetta.

Gli spazi comuni non residenziali che è possibile individuare non sono contraddistinti da una particolare gerarchia. Ad esclusione dei pochi tipi di spazi semiprivati (depositi, cortili), poi non è presente altro che lo spazio pubblico esterno alla propria soglia di ingresso dell'edificio o del cortile.

Il trattamento dello spazio, delle superfici esterne al proprio alloggio non presenta particolari caratteristiche. Si è data importanza solo alla costruzione degli alloggi e ambienti di utilità ad essi connessi (autorimesse, cantine e depositi comuni pensati prevalentemente per parcheggiare bici o motocicli) senza provvedere, alla realizzazione di spazi di relazione e/o di servizio per i residenti degli edifici, per quelli del quartiere e della città intera.

Riassumendo, negli interventi di edilizia residenziale pubblica gli spazi che è possibile rilevare sono:

### 1. SPAZI PRIVATI

Gli spazi che corrispondono all'alloggio e sue pertinenze esterne, quali balconi, logge e terrazze, oltre a cantine ai piani terra, interrato o sottotetto e autorimesse anch'esse ai piani terra o interrato.

### 2. SPAZI SEMIPRIVATI

Tutti gli spazi usufruibili solamente dagli inquilini dell'edificio o complesso di edifici.

- Spazi di distribuzione: corrispondono al sistema distributivo interno agli edifici, per raggiungere gli alloggi o le cantine (blocchi scale; ascensori; pianerottoli scale o corridoi con predilezione per i primi; corridoi di distribuzione nel piano cantine). Le autorimesse solitamente sono realizzate ai piani terra (realizzare un parcheggio interrato ha costi maggiori).
- Spazi comuni: sono i locali interni agli edifici, solitamente localizzati al piano terra, che rivestono una funzione di deposito comune. Sono spazi comuni per gli inquilini anche i cortili di pertinenza degli edifici, parte dei quali destinata al passaggio delle auto per raggiungere le autorimesse, quando presenti.

### 3. SPAZI PUBBLICI

Gli spazi che non hanno a che fare con la residenza, fruibili anche da soggetti esterni.

- Locali commerciali: sono locali direttamente affacciati e accessibili dalla via pubblica che hanno una destinazione commerciale. Difficilmente vengono

realizzati e la loro presenza negli interventi ERP è minima e si ritrovano solo in interventi non recenti, degli anni 60-70.

- Suolo pubblico: gli spazi fruibili da chiunque in qualsiasi momento. Escludendo la normale rete stradale, si conformano in aree verdi circondanti i fabbricati o aree a parcheggio pubblico, ma nella norma non sono previste.

Si ha ancora una volta la conferma che le indicazioni contenute nell'unico vero documento di indirizzo prodotto per la progettazione degli spazi comuni non residenziali, la Circolare LL PP 425/67, non furono mai prese pienamente in considerazione. Secondo le indicazioni che conteneva, ricordiamo essere <<compito degli enti destinatari della maggioranza dei finanziamenti pubblici provvedere a realizzare negli edifici o unità di abitazione: spazi, locali ed attrezzature collettive primarie, quali negozi, autorimesse, ambienti per giochi collettivi infantili e per il tempo libero degli adulti, ecc.>>, aggiungendo poi che è <<opportuno che tali ambienti vengano ubicati nei complessi abitativi o negli edifici da dare in locazione, in modo da rendere subito vivo e vitale un contesto sociale che, per la natura specifica del particolare godimento dell'abitazione, presenta talvolta flebile e stentata vitalità>>.

Tutti questi spazi, come precedentemente visto e qui appurato con l'analisi dei casi studio, sono sempre mancati. Al massimo sono presenti autorimesse e qualche negozio, ma assenti spazi con una valenza sociale.

Volendo riassumere la situazione, possiamo affermare che l'attenzione maggiore è sempre stata rivolta agli alloggi, destinando una certa percentuale di superfici a spazi di tipo semiprivato ma irrilevanti ai fini sociali, e con una minima parte di spazi pubblici di relazione o servizio effettivamente realizzati.

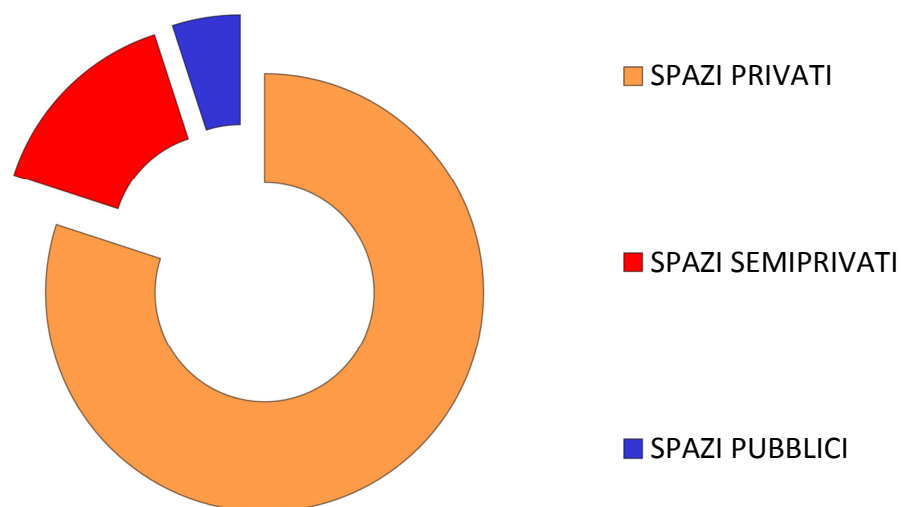


Grafico 14



## **2.3 I PROGETTI DI HOUSING SOCIALE**

## PROGETTO 7 - CASA DI MAMMA ISA A MANTOVA

PROGETTISTA: Arch. Barbara Martinelli

ANNI COSTRUZIONE: 2010-2014



### Descrizione

L'intervento ha visto la ristrutturazione ed ampliamento di una villetta degli anni '60 con giardino ed è costituito da 9 alloggi (mono e bilocali) per ospitare donne in difficoltà con bambini (vittime di abbandono o abusi), in attesa che queste riescano ad inserirsi stabilmente nel mondo del lavoro e riuscire a rifarsi una vita. Il canone di locazione richiesto viene commisurato alle reali disponibilità economiche delle ospiti. Si da disponibilità di alcuni appartamenti anche all'ospedale per ospitare madri che abbiano figli in cura presso le strutture sanitarie.

### Soggetti coinvolti

Il progetto nasce per volontà della Fondazione Nido Traverso in collaborazione con in Centro di Aiuto alla Vita, il quale si occupa anche della gestione della casa, avvalendosi della collaborazione di altri soggetti (assistenza sociale dei comuni, volontari, Cooperativa Mater per la gestione e uso di alcuni spazi comuni). Hanno contribuito finanziariamente alla realizzazione la Fondazione Cariplo, Fondazione Cariverona, Fondazione Banca del Monte di Lombardia, Fondazione Comunità Mantovana Onlus e Fondazione Conte Gaetano Bonoris.

## Gerarchia degli spazi

- SPAZI PRIVATI  
Gli alloggi e loro pertinenze, cioè i balconi.
  
- SPAZI SEMIPRIVATI  
Servizi integrativi alla residenza: Al piano semi-interrato si trovano una lavanderia; degli spazi di deposito comune; uno spazio gioco per i bambini; una living room (con piccola cucina) utilizzabile per vari usi, come ulteriore spazio gioco ad esempio; il giardino esterno che circonda l'edificio; un'area deposito rifiuti all'esterno; l'ufficio del gestore sociale dell'edificio.  
Distribuzione alloggi: L'ingresso, il corpo scale e ascensore, i corridoi e i ballatoi.
  
- SPAZI SEMIPUBBLICI  
Servizi locali e urbani: Le sale al piano semi-interrato con funzione di living room sono disponibili anche ad un uso polivalente ed aperto a soggetti esterni con possibilità, ad esempio, di svolgervi un doposcuola, attività ricreative estive per i bambini del quartiere, incontri con famiglie ecc. (spazi affidati alla gestione della Cooperativa Mater)
  
- SPAZI PUBBLICI  
Non sono presenti nuovi spazi pubblici.



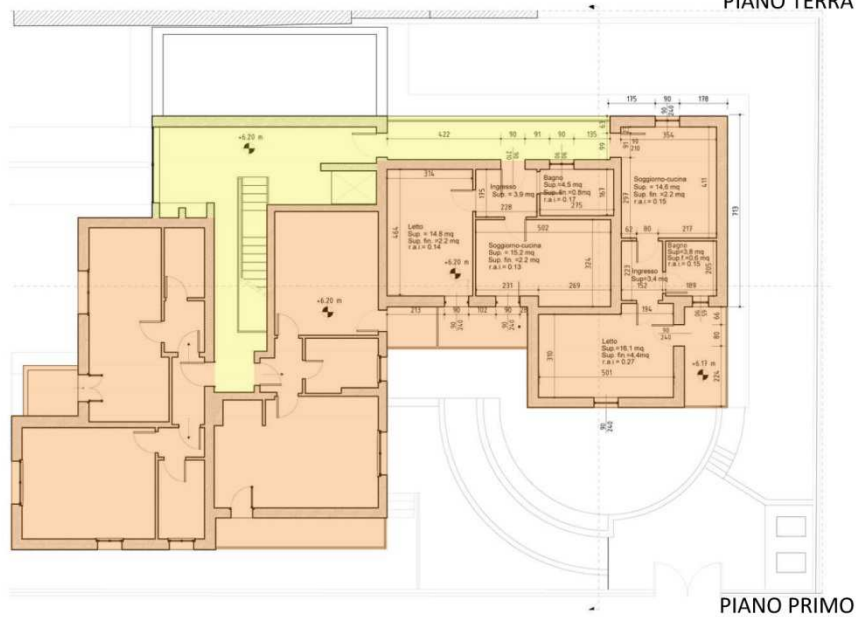
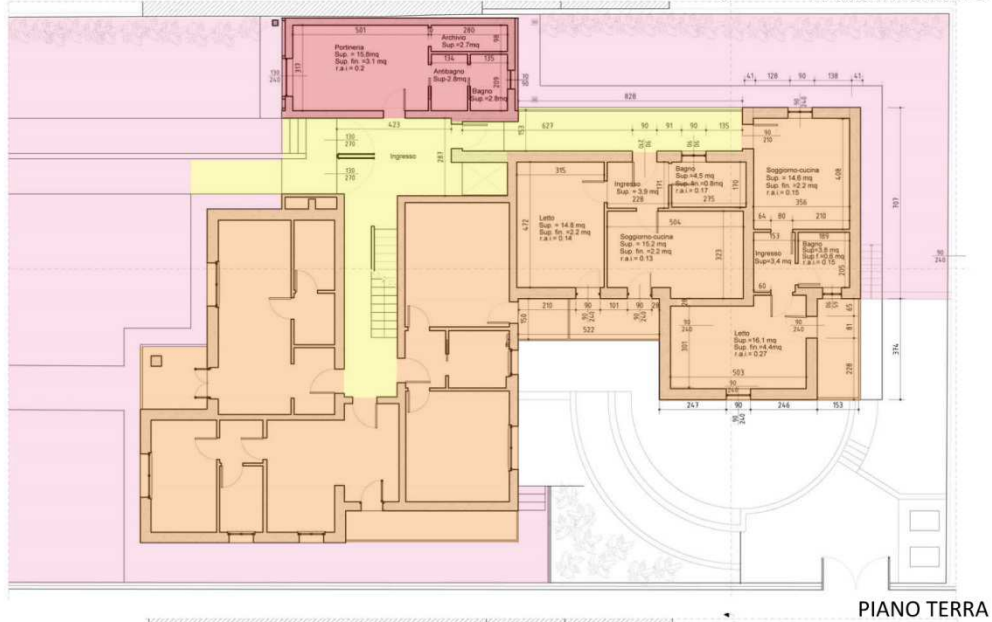
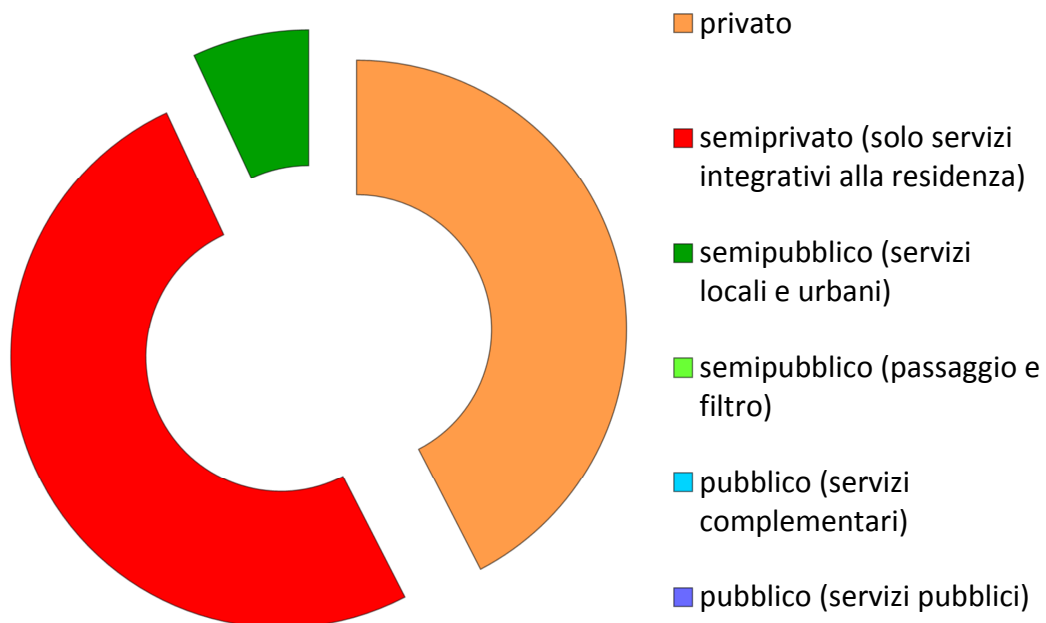




TABELLA 19 – sintesi del caso 7. CASA DI MAMMA ISA		
SPAZI PRIVATI	alloggi e loro pertinenze (balconi)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	living room
		lavanderia
		ufficio gestore sociale
		sale gioco bambini
		deposito comune
		deposito rifiuti
		cortile interno con giardino
	DISTRIBUZIONE	scale/ascensori
		ballatoi
		corridoi
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	NON PRESENTI
	SERVIZI LOCALI E URBANI	sale polivalenti
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	NON PRESENTI
	SERVIZI PUBBLICI	NON PRESENTI

**Grafico 15**



Presenza di molti spazi a servizio delle inquiline e loro figli, pensati specificatamente per tali utenze, oltre la possibilità di utilizzo di alcuni di tali spazi anche da parte di soggetti esterni, in caso di iniziative dedicate.

## PROGETTO 8 - CASA SAN VINCENZO DE' PAOLI A GUIDIZZOLO (MN)

ANNI COSTRUZIONE: 2011-2012



### Descrizione

L'intervento ha visto la ristrutturazione di un immobile quattrocentesco nel quale sono stati ricavati 6 alloggi, destinato all'accoglienza di donne sole con figli piccoli reduci da situazioni di disagio e difficoltà, con la finalità di favorirne il graduale ritorno ad una vita normale. Dal cortile interno si accede ad un altro fabbricato più piccolo nel quale sono stati ricavati spazi di gioco e socializzazione per i figli delle ospiti, in forma di nido condominiale (0-3 anni) gestito da volontarie. Gli alloggi sono posti in affitto a condizioni economiche favorevoli a seconda della situazione economica delle ospiti.

### Soggetti coinvolti

La casa è stata donata alla Caritas di Mantova da un anonimo e ristrutturata grazie al contributo di Fondazione Conte Gaetano Bonoris, Fondazione Cariplo e proventi dell'8Xmille. La gestione è affidata all'Associazione Abramo Onlus insieme alla Caritas e alle parrocchie dell'unità pastorale "Le Pievi".

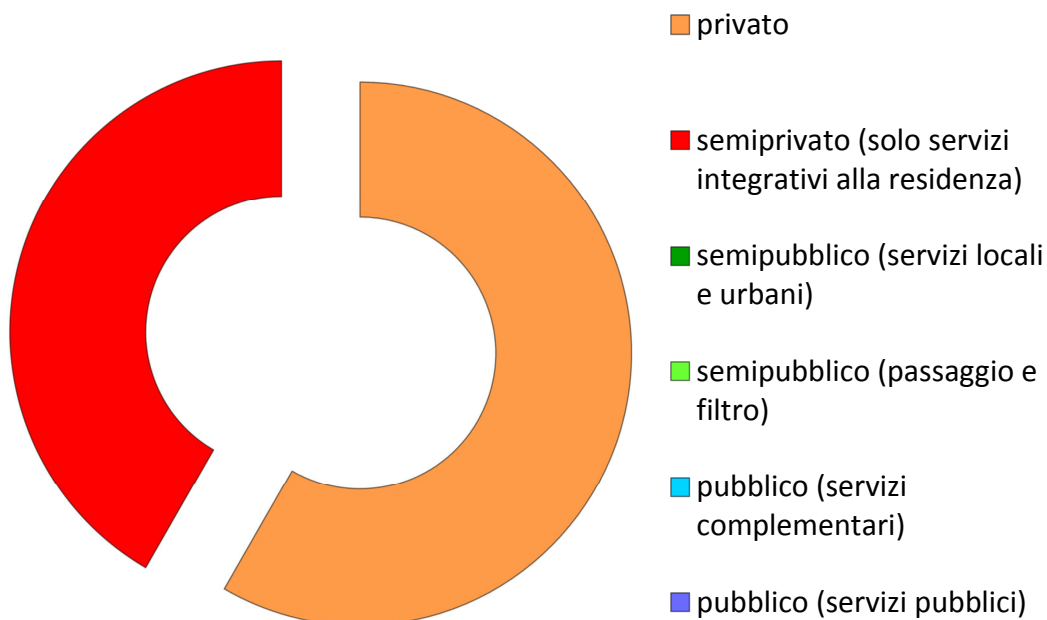
### Gerarchia degli spazi

- SPAZI PRIVATI  
Gli alloggi
  
- SPAZI SEMIPRIVATI  
Servizi integrativi alla residenza: Il cortile esterno e l'edificio al quale si accede da esso, con funzione di nido condominiale.  
Distribuzione alloggi: L'ingresso, il corpo scale e ascensore, i corridoi
  
- SPAZI SEMIPUBBLICI  
Non sono presenti spazi che possano assumere tale valenza.
  
- SPAZI PUBBLICI  
Non sono presenti nuovi spazi pubblici.



TABELLA 20 – sintesi del caso 8. CASA SAN VINCENZO DE' PAOLI		
SPAZI PRIVATI	alloggi	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	asilo condominiale
		cortile interno con giardino
	DISTRIBUZIONE	scale/ascensori
		corridoi
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	NON PRESENTI
	SERVIZI LOCALI E URBANI	NON PRESENTI
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	NON PRESENTI
	SERVIZI PUBBLICI	NON PRESENTI

**Grafico 16**



Presenza di spazi a servizio delle inquiline e loro figli, pensati specificatamente per tali utenze.

## PROGETTO 9 - CENNI DI CAMBIAMENTO A MILANO

PROGETTISTA: Rossi Prodi associati srl

ANNI COSTRUZIONE: 2012-2013



### Descrizione

L'intervento di Via Cenni (facente parte del "bando delle 8 aree") ha visto la realizzazione di un nuovo complesso residenziale su un'area libera a fianco del deposito bus ATM, dove l'unica preesistenza è una vecchia cascina (Cascina Torrette di Trenno), completa di alcuni servizi e di nuovi spazi pubblici e comuni a beneficio non solo dei propri abitanti, ma di tutto il quartiere (nel quale si registrava appunto una carenza di spazi di aggregazione e socializzazione, mentre sono presenti molti servizi). Il progetto si è rivolto principalmente ai giovani (che siano single, coppie o famiglie), ma anche ad una percentuale di anziani, offrendo alloggi in affitto secondo diverse modalità di canone (20% convenzionato; 30% moderato; 10% sociale) o con patto di futura vendita (40%), tutti a costi inferiori al mercato, incontrando le esigenze di chi non riesce a soddisfare il proprio bisogno abitativo alle normali condizioni.

- Area occupata pari a circa 17.000 mq
- 123 alloggi suddivisi in 4 edifici, con classe energetica A (consumo inferiore a 24 kWh/mq anno). Disponibili bilocali, trilocali e quadrilocali.
- 850 mq di spazi commerciali.

- 250 mq di servizi integrativi per l'abitare.
- 1.800 mq di servizi locali e urbani.
- Alcuni alloggi sono destinati a "foyer"<sup>130</sup> per i giovani, al quale si collegano una serie di servizi.
- Edifici realizzati con tecnologia mista: fondazioni in cemento armato e strutture soprastanti in legno con tecnologia "XLAM", ossia con pannelli portanti a strati incrociati di tavole di legno. Le quattro torri residenziali, connesse reciprocamente da quattro edifici di due piani l'uno, conferiscono a questo progetto il primato europeo per l'altezza più alta raggiunta da un edificio in legno.
- La cascina Torrette di Trenno, di proprietà comunale, è previsto venga successivamente ristrutturata, destinando i suoi spazi ad ulteriori servizi locali e urbani oltre ad un ristorante.
- Al piano interrato (che si sviluppa seguendo la sagoma dei quattro edifici soprastanti) sono presenti i parcheggi auto per ogni unità abitativa, zone per il parcheggio di cicli e motocicli e le cantine private per ogni abitante.
- Coinvolgimento dei futuri abitanti nelle fasi di progettazione, per rilevare e conoscere anche i loro bisogni, oltre a conoscere la situazione del quartiere.

### Soggetti coinvolti

Il Comune di Milano si presenta come il concessionario dell'area oggetto d'intervento, assegnata in proprietà al Comparto 1 del Fondo Immobiliare Lombardia (gestito da Polaris Investment SGR), il quale indisse il concorso per la progettazione, promosso e poi coordinato da Fondazione Housing Sociale. La gestione degli immobili è stata affidata alla Cooperativa Dar=Casa.



---

<sup>130</sup> Il foyer è un modello di residenza, diffuso a livello internazionale ed europeo, che offre ai giovani una soluzione abitativa temporanea, in condivisione e a un costo sostenibile, al quale si accompagnano servizi di orientamento e formazione e un percorso di accompagnamento all'autonomia, sia dal punto di vista abitativo, sia per quanto riguarda le aspirazioni e le carriere professionali. I foyer si rivolgono a lavoratori, giovani in cerca di occupazione e studenti-lavoratori e propongono un servizio di accoglienza abitativa temporanea, accompagnamento e formazione.

## Gerarchia degli spazi

### ▪ SPAZI PRIVATI

Alloggi e loro pertinenze, nello specifico i piccoli giardini confinanti con gli spazi pubblici e semipubblici al piano terra (solo per le abitazioni più interne al lotto, distanti dalla piazza principale), i balconi, le cantine e i parcheggi al piano interrato.

### ▪ SPAZI SEMIPRIVATI

Servizi integrativi alla residenza: Al piano interrato sono presenti gli spazi di parcheggio per cicli/motocicli. All'interno di uno degli edifici, distribuiti su piano terra e 1° piano, troviamo un locale polifunzionale per l'incontro e il tempo libero (living room), una lavanderia, un'utenzieria e gli uffici per il gestore sociale. Le terrazze accessibili del 2° piano presentano una parte a tetto giardino destinata alla coltivazione di orti da parte degli inquilini. Le portinerie attigue agli ingressi.

Distribuzione alloggi: Gli ingressi, blocchi scale/ascensore con pianerottoli, i ballatoi degli alloggi al 1° piano con le "passerelle-ponte" di collegamento edifici e le rampe/distribuzione parcheggi.

### ▪ SPAZI SEMIPUBBLICI

Passaggio e filtro: È lo spazio che si viene a creare nella piazza allungata interna e definita dai quattro edifici. Uno spazio di filtro e mediazione, che permette di passare dagli spazi pubblici esterni agli ingressi degli edifici e ai locali con funzioni di servizio posti al piano terra. È anche spazio di passaggio fra la piazza principale e l'area esterna attrezzata come parco giochi e campetto da basket. Tale piazza allungata ha quattro accessi (uno per lato) ed è il prolungamento ideale della piazza principale. Non ci sono veri e propri confini fra questo spazio e lo spazio pubblico che lo circonda, proprio per permettere un passaggio più graduale e meno marcato fra zone differenti.



Servizi locali e urbani: Locali al piano terra di due edifici, alcuni destinati ai giovani e collegati al sistema del “foyer” (sale per attività ricreative finalizzate alla produzione artistica e culturale, principalmente musica e teatro e un ristorante/bar di pertinenza), altri destinati ad ospitare ulteriori tipologie di servizi. Alcuni spazi della cascina ospiteranno anch’essi una serie di servizi in futuro.

▪ SPAZI PUBBLICI

Servizi complementari: spazi commerciali che occupano tutto il piano terra di un edificio, oltre ad un ristorante che sarà realizzato nella cascina.

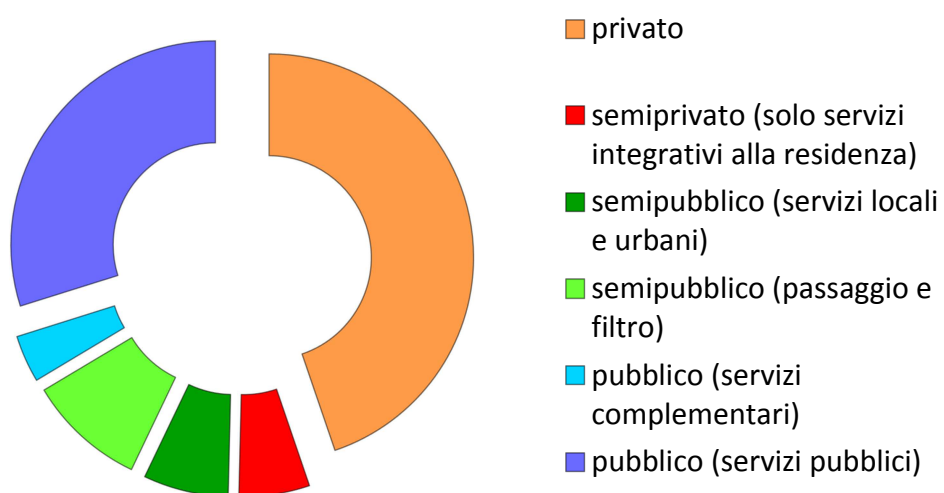
Servizi pubblici: La nuova piazza attorno alla quale si sviluppano tutti gli altri spazi di servizio pubblici (creazione di un luogo di aggregazione ed incontro che mancava in quella zona della città) e l’area gioco/sport posta all’altra estremità del lotto. Gli altri spazi lungo il perimetro del lotto sono destinati a verde pubblico e parcheggi.





TABELLA 21 – sintesi del caso 9. CENNI DI CAMBIAMENTO		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (giardini degli alloggi al piano terra, balconi, cantine e parcheggi al piano interrato)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	living room
		lavanderia
		sala brico
		ufficio gestore sociale
		portinerie
		orti condominiali
		parcheggi cicli/motocicli
	DISTRIBUZIONE	scale/ascensori
		pianerottoli corpo scala
		rampe e distribuzione parcheggi
ballatoi		
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	piazza interna
	SERVIZI LOCALI E URBANI	spazi relazione e formazione lavoro per giovani
		spazi da definire
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	locali commerciali
		ristorante/bar
	SERVIZI PUBBLICI	nuova piazza pubblica
		area con attrezzature sportive
		parco giochi bambini
		verde pubblico
		parcheggi pubblici

**Grafico 17**



Articolata suddivisione gerarchica degli spazi, dei quali alcuni di servizio rivolti ai soli inquilini, altri aperti anche al quartiere e altri rivolti a tutti, con nuovi spazi di tipo pubblico esterni ed interni (locali commerciali e di ristorazione). L'intervento si propone come polo attrattivo per l'intero quartiere a completamento ed integrazione delle dotazioni esistenti.

## PROGETTO 10 - POMPEO LEONI A MILANO

PROGETTISTA: Studio Urbam

ANNI COSTRUZIONE: 2007 - 2012



### Descrizione

il progetto insiste su di un'area che in passato era adibita ad autoparco comunale, divenuta poi area ad interesse pubblico destinata a giovani e categorie protette nell'ambito del P.R.U. "Ex-OM Pompeo Leoni". L'intervento ha visto la riqualificazione dell'intera area, con la ristrutturazione di quattro edifici esistenti (B, C E ed F) e l'edificazione di due nuove strutture (A e D).

Scopo del progetto, secondo un accordo realizzato col Comune di Milano e Regione Lombardia, è stato di fare di Pompeo Leoni "uno spazio nel quale venga realizzato un insieme integrato di attività caratterizzate dall'agire in network di istituzioni, enti privati, realtà del terzo settore". Per questo gli edifici nuovi e ristrutturati, sono stati destinati in parte a residenze sociali e universitarie poste in locazione a canone convenzionato, in parte a centri per la formazione professionale e l'introduzione nel mondo del lavoro di adolescenti, con laboratori annessi.

- Superficie intervento di 18.500 mq sui quali sono stati ricavati circa 6.400 mq di residenze e altrettanti mq riservati alle altre destinazioni.

- 79 alloggi destinati a giovani coppie e famiglie (20), single e adulti separati con figli (22), studenti universitari (37). I tagli degli alloggi sono differenti, dal monolocale al pentalocale, con classe energetica B o C.
- Servizi alla residenza presenti negli studentati.
- Campo da calcio di pertinenza dell'istituto di formazione professionale.
- L'accesso alle aree e edifici avviene tramite appositi ingressi carrabili o pedonali posti su Viale Toscana e via Pompeo Leoni.
- Parcheggi auto presenti all'interno dell'area.

### Soggetti coinvolti

L'area sulla quale è stato realizzato l'intervento è stata concessa in diritto di superficie dal Comune di Milano alla Compagnia dell'Abitare (una società cooperativa) e all'Associazione L'Officina (un'associazione privata no-profit) che hanno promosso la realizzazione dell'opera, finanziata in gran parte da Banca Popolare di Cremona. La parte relativa a residenze sociali è stata poi ceduta, al termine dei lavori, al Comparto 2 del Fondo Immobiliare Lombardia (comparto gestito da Beni Stabili SGR). Due delle tre palazzine destinate a residenze inoltre, sono convenzionate con Regione Lombardia nell'ambito dello strumento dei SACC.

La gestione delle residenze è affidata alla Cooperativa La Ringhiera con Habitare Service Srl, mentre i servizi scolastici sono gestiti dall'Istituto Galdus.

### Gerarchia degli spazi

#### ▪ SPAZI PRIVATI

Gli alloggi, localizzati negli edifici A, D ed F. Alcune delle abitazioni dispongono di logge o balconi.

#### ▪ SPAZI SEMIPRIVATI

Servizi integrativi alla residenza: Un locale lavanderia (all'interno di uno dei tre edifici residenziali), un locale di servizio portineria, un deposito biciclette e un cortile aperto solo su un lato di pertinenza dell'edificio D.



Distribuzione alloggi: Differenti sistemi distributivi, con predilezione per l'uso del ballatoio, al quale si accede tramite una scala esterna (1° piano edificio F) o interna (edifici A e D, dotati anche di ascensore). Blocchi scale/ascensore e corridoi.

▪ SPAZI SEMIPUBBLICI

Passaggio e filtro: Tutta l'area del lotto che circonda gli edifici è da considerarsi a carattere semipubblico, essendo presenti dei cancelli di entrata che permettono un accesso pubblico diurno. Gli edifici A, B ed F formano un perimetro, coadiuvato da recinzioni e accessi (appunto tramite cancelli) per pedoni ed auto, che racchiude lo spazio interno. Tutto lo spazio circondante gli edifici serve sia da passaggio (per raggiungere i centri di educazione e formazione), che da filtro fra gli spazi esterni al lotto pubblici e le residenze. Comprende anche spazi di parcheggio per residenti.

▪ SPAZI PUBBLICI

Servizi complementari: Parte dell'edificio C è di proprietà di una catena milanese di fast-food (Panino Giusto), destinata a servizi di ristorazione e formazione nella ristorazione..

Servizi pubblici: Gli edifici E, B e parte del C sono affidati alla scuola professionale Galdus, comprendendo più di 20 aule, un auditorium da 200 posti e diversi laboratori per la formazione e l'introduzione nel mondo del lavoro di adolescenti. Il campo sportivo, di pertinenza della scuola, può essere utilizzato anche dai residenti.

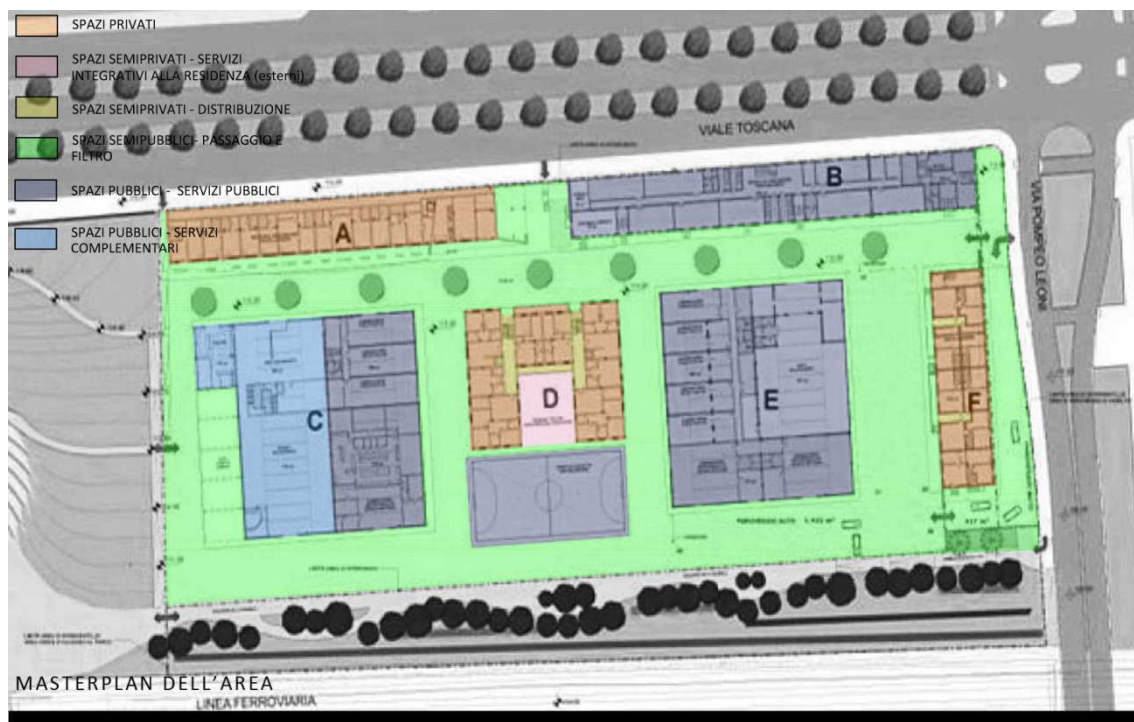
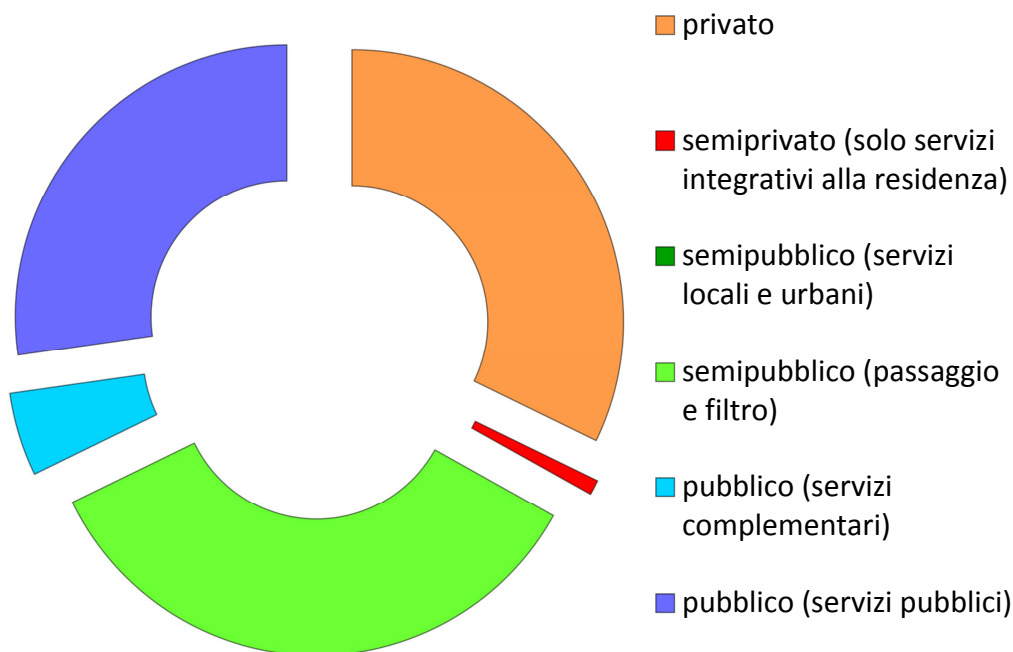


TABELLA 22 – sintesi del caso 10. POMPEO LEONI		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (logge, balconi)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	lavanderia
		portineria
		cortile di pertinenza per un edificio (D)
		parcheggi cicli/motocicli
	DISTRIBUZIONE	scale (interne ed esterne)/ascensori
		corridoi
ballatoi		
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	tutta l'area sulla quale insistono gli edifici (corte interna)
	SERVIZI LOCALI E URBANI	NON PRESENTI
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	ristorante
	SERVIZI PUBBLICI	attrezzature sportive
		scuola superiore
		parcheggi pubblici

**Grafico 18**



Articolata suddivisione gerarchica degli spazi, caratterizzati oltre che dalla presenza delle residenze, da un insieme integrato di attività aperte a soggetti esterni che fanno dell'intervento un polo attrattivo non solo per il quartiere ma per l'intera città.

## PROGETTO 11 - MAISONDUMONDE36 A MILANO

ANNI COSTRUZIONE: 2010 - 2014



### Descrizione

Il progetto consiste nella ristrutturazione integrale di un edificio dei primi del '900 ubicato in Via Padova 36 a Milano, realizzando nuovi alloggi per nuovi inquilini e ristrutturando gli esistenti dei residenti storici. Lo scopo dell'operazione è quello di offrire, oltre ad un'offerta abitativa di qualità caratterizzata da un affitto inferiore ai livelli di mercato (canone calmierato), attività ricreative, sociali e culturali volte a favorire l'aggregazione fra i residenti e la rivitalizzazione del quartiere.

Maison du monde vuole essere il simbolo dell'integrazione, tra famiglie italiane e straniere (poiché il quartiere è caratterizzato da una massiccia presenza di immigrati), tra studenti universitari e anziani: un condominio solidale che rappresenta un tassello delle numerose attività ed iniziative che si sono sviluppate in questi anni nel quartiere.

- 50 alloggi (fra vecchi ristrutturati e nuovi ricavati all'interno dell'edificio) di tagli differenti (monolocali, bilocali, trilocali e quadrilocali), destinati ai precedenti inquilini e a nuovi, nella fattispecie giovani coppie e famiglie italiane e straniere oltre ad alcuni riservati a residenza temporanea per tutti coloro che vivono la città per periodi brevi. Abitazioni in classe energetica B.
- 1 unità destinata ad ufficio al piano terra.
- 2 locali commerciali al piano terra.

- Servizi destinati ai residenti e al quartiere.
- Dal cortile interno si accede alla Fondazione Marco Mantovani che ospita le opere dello scultore e dispone di sale per esposizioni e mostre di quadri e per convegni e conferenze su tematiche connesse all'arte.

### Soggetti coinvolti

L'edificio, originariamente di proprietà dello scultore scomparso Marco Mantovani e successivamente donato da questi alla Veneranda Biblioteca Ambrosiana, è stato ristrutturato grazie ai capitali messi a disposizione dal Fondo Immobiliare Lombardia – comparto 1, promosso e poi coordinato da Fondazione Housing Sociale. Saranno poi coinvolti nella gestione di alloggi e servizi annessi alcuni soggetti del Terzo Settore (Consorzio Sistema Imprese Sociali; Consorzio Farsi Prossimo; Cooperativa Chico Mendes; Cooperativa La Strada)

### Gerarchia degli spazi

- SPAZI PRIVATI

Gli alloggi, i balconi o terrazze di alcuni di questi e le cantine al piano interrato.

- SPAZI SEMIPRIVATI

Servizi integrativi alla residenza: Le attività che potrebbero essere inserite negli spazi dedicati ai servizi saranno definite in concertazione con gli stessi abitanti, una volta conclusi i lavori e aperto il bando per l'assegnazione degli alloggi. Tuttavia i servizi che sarebbe possibile insediare corrispondono, ipoteticamente, a una lavanderia condominiale e a un locale con accesso a pc e internet e stampanti (pensando agli immigrati che possono averne necessità, però non possedendoli)<sup>131</sup>



<sup>131</sup> Ipotesi esposte in: Chiara Gambarana, *Il ventaglio dell'ospitalità: Il design dei servizi per l'inclusione e l'integrazione culturale nell'housing sociale*, Tesi di Laurea Magistrale, relatore: Anna Meroni, Milano: Politecnico – Design dei Servizi – A.A. 2001/2012

Distribuzione alloggi: I diversi corpi scala/ascensore corridoi o pianerottoli di distribuzione.

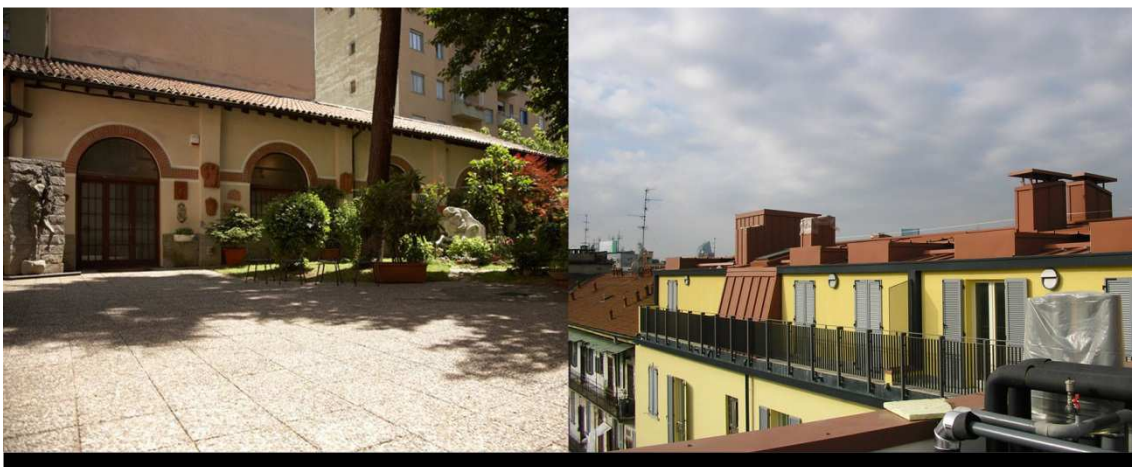
▪ SPAZI SEMIPUBBLICI

Passaggio e filtro: Il cortile interno e l'androne di accesso dalla strada assumono valenza di spazi semipubblici di passaggio e filtro, poiché al piano terreno sono collocati, oltre agli accessi ai corpi scala/ascensore per raggiungere gli alloggi, anche tutti gli spazi di tipo pubblico dell'edificio, compresa la Fondazione Marco Mantovani in un fabbricato accessibile per l'appunto dal cortile.

Servizi locali e urbani: Anche in tal caso le attività che potrebbero essere inserite negli spazi dedicati ai servizi saranno definite successivamente a fine lavori. Tuttavia i servizi che sarebbe possibile insediare corrispondono, ipoteticamente, ad uno o più locali polivalenti da mettere a disposizione dei diversi soggetti del Terzo Settore che operano e svolgono iniziative nel quartiere. Tali locali potrebbero essere usati anche dagli anziani della zona come spazio comune in cui ritrovarsi e passare il tempo<sup>132</sup>.

▪ SPAZI PUBBLICI

Servizi complementari: Le due unità al piano terreno destinate a negozi e quella destinata ad ufficio.



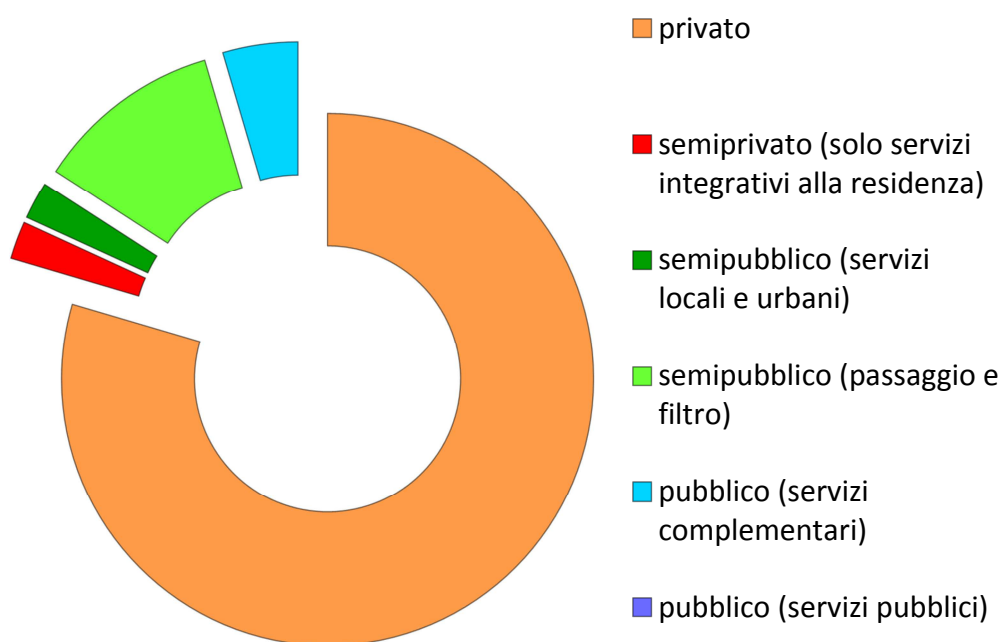
---

<sup>132</sup> Ibidem



TABELLA 23 – sintesi del caso 11. MAISONDUMONDE36		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (balconi, terrazze, cantine)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	sala pc/internet
		lavanderia
	DISTRIBUZIONE	scale/ascensori
		pianerottoli corpo scala
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	cortile interno (diurno)
	SERVIZI LOCALI E URBANI	spazi a disposizione di soggetti del Terzo Settore per le loro iniziative indirizzate a tutto il quartiere
		ritrovo per gli anziani del quartiere
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	locali commerciali
		ufficio
	SERVIZI PUBBLICI	NON PRESENTI

**Grafico 19**

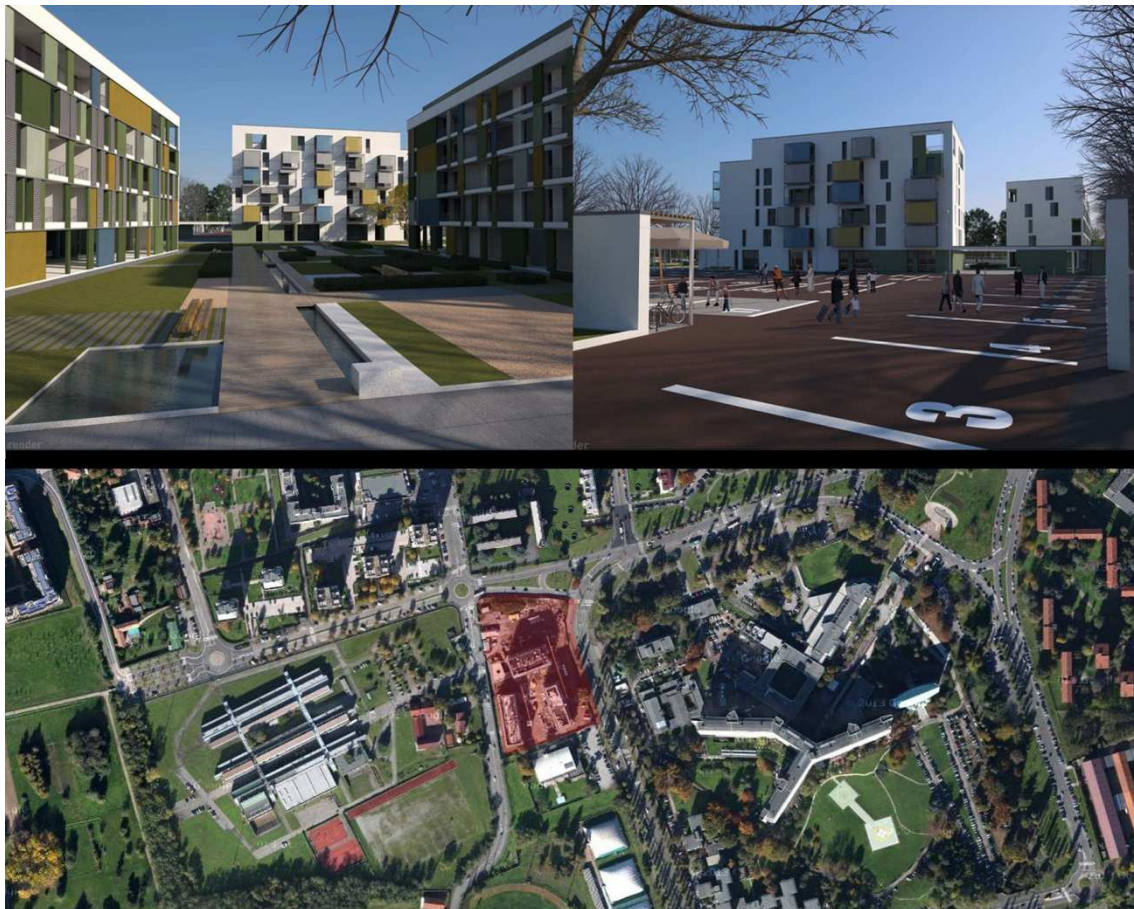


Articolata suddivisione gerarchica degli spazi, anche se le superfici costruite sono prevalentemente destinate alle residenze ma con presenza di alcuni spazi di servizio rivolti ai soli inquilini ed altri aperti anche al quartiere, oltre alla presenza di servizi di tipo pubblico complementari (locali commerciali ed uffici) che non hanno scopi di integrazione sociale rivolti ai nuovi residenti e quartiere.

## PROGETTO 12 - PROGETTO ZOIA A MILANO

PROGETTISTA: AUS Architetti

ANNI COSTRUZIONE: 2011 - 2014



### Descrizione

Il progetto di Via Fratelli Zoia fa parte dei progetti avviati all'interno del "bando delle 8 aree" promosso dall'amministrazione comunale milanese negli scorsi anni, il cui obiettivo è quello di promuovere la realizzazione di interventi di edilizia residenziale a canone sociale, moderato e convenzionato e/o in godimento d'uso. L'area sulla quale insiste il complesso, formata in parte da un piazzale sul quale si svolgeva il mercato settimanale, si trova nel quartiere Quarto Cagnino, nelle vicinanze di San Siro. Il progetto vede la realizzazione di tre stecche ortogonali fra loro e poste a chiudere parzialmente uno spazio interno, mentre al di là degli edifici viene creato un parcheggio, attrezzato per ri-ospitare il mercato.

I nuovi alloggi realizzati saranno poi offerti in parte in locazione a canone sociale, in parte a canone convenzionato e i restanti in libera vendita.

- Area occupata di circa 7.200 mq.
- 90 alloggi distribuiti in tre edifici, due destinati alla proprietà per i soci delle cooperative (46 alloggi) e uno all'affitto sociale (16 alloggi) e convenzionato tramite accordi SACC con la Regione (28 alloggi), soluzioni abitative per un'utenza differenziata: single, giovani coppie, studenti lavoratori, famiglie, anziani, classe

media e fasce deboli della popolazione che non hanno accesso alla casa sul libero mercato. Disponibili monocali, bilocali e trilocali, tutti in classe energetica A, con impianto geotermico e fotovoltaico e riscaldamento alloggi radiante a pavimento.

- 300 mq di spazi al piano terra di un edificio dedicati ad incubatori di impresa cooperativa e professioni creative, facenti parte del progetto denominato “ZOC – Zoia Officine Creative”.
- Creazione di nuovi spazi pubblici e riqualificazione della piazza per il mercato rionale.

### **Soggetti coinvolti**

Il Comune di Milano che ha concesso l’area in diritto di superficie con convenzione novantennale a due cooperative, Solidarnosc e Ferruccio Degradi, con il compito di sviluppare, realizzare e gestire il progetto. Le stesse si sono occupate dello sviluppo e gestione del progetto ZOC – Zoia Officine Creative. Ha collaborato anche la cooperativa Noicoop. Il progetto, essendo l’area ceduta gratuitamente, è stato finanziato dalle cooperative, le quali hanno potuto contare anche su un finanziamento regionale a fondo perduto.



## Gerarchia degli spazi

### ▪ SPAZI PRIVATI

Gli alloggi, i balconi o le logge di alcuni di questi.

### ▪ SPAZI SEMIPRIVATI

Servizi integrativi alla residenza: I locali che ospitano la portineria all'ingresso della corte interna.

Distribuzione alloggi: Gli ingressi, i corpi scala/ascensore e pianerottoli.

### ▪ SPAZI SEMIPUBBLICI

Passaggio e filtro: La corte interna, circonscritta dai tre edifici, che nasce con una vocazione all'integrazione, come area dedicata agli abitanti portando agli ingressi degli edifici, aperta ai cittadini nelle ore diurne e chiusa nelle ore serali.

Servizi locali e urbani: I locali destinati ad ospitare Zoia Officine creative, posti al piano terra dell'edificio affacciato verso la piazza pubblica esterna al complesso, la quale potrà ospitare anche le attività e eventi all'aperto che verranno promossi da ZOC. Zoia Officine Creative è un laboratorio dedicato ai giovani che si affacciano al mondo del lavoro in ambito creativo e al tempo stesso un luogo di incontro aperto al quartiere.

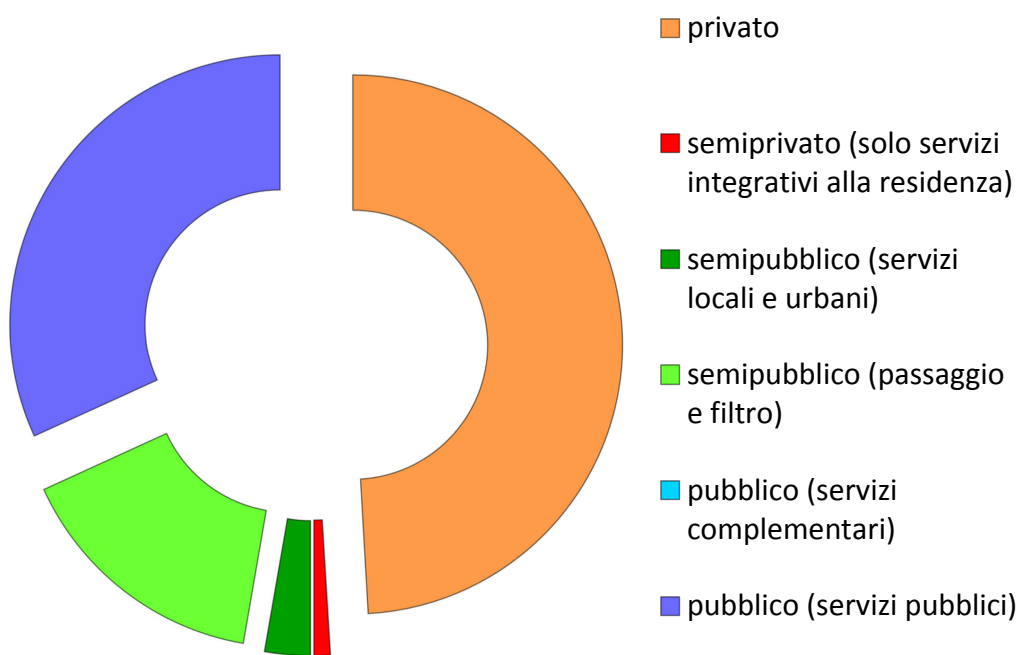
### ▪ SPAZI PUBBLICI

Servizi pubblici: La piazza esterna al complesso adibita normalmente a parcheggi ma attrezzata per ospitare il mercato settimanale; le aree trattate a verde con integrazione di percorsi ciclo/pedonali che circondano il lotto.



TABELLA 24 – sintesi del caso 12. PROGETTO ZOIA		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (logge, balconi)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	portineria
	DISTRIBUZIONE	scale/ascensori pianerottoli corpo scala
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	corte interna (diurno)
	SERVIZI LOCALI E URBANI	spazi relazione e formazione lavoro per giovani
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	NON PRESENTI
	SERVIZI PUBBLICI	nuova piazza pubblica
		percorsi ciclo/pedonali
		verde pubblico
	parcheggi pubblici	

**Grafico 20**



Articolata suddivisione gerarchica degli spazi, con presenza di servizi rivolti non solo agli inquilini ma aperti al quartiere e creazione di nuovi spazi pubblici esterni.

## PROGETTO 13 - CASACREMA+ A CREMA

PROGETTISTA: D2u Design to Users e JTS Engineering

ANNI COSTRUZIONE: 2010 - 2011



### Descrizione

L'intervento, collocato in un'area di espansione residenziale della città, località Sabbioni, intende sia offrire un appartamento a prezzo contenuto (una parte in affitto a canone calmierato e una parte in vendita a prezzo convenzionato o affitto con patto di futura vendita) a coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato, sia diffondere la cultura dell'abitare sostenibile e della solidarietà.

L'intervento è completato da alcuni servizi, nuovi spazi pubblici e comuni, a beneficio non solo dei propri abitanti ma di tutto il quartiere.

- Superficie occupata dall'intervento di 8.000 mq circa
- 90 alloggi suddivisi fra due edifici (edificio Airone 48 alloggi in affitto a canone calmierato; edificio Cigno 42 alloggi in vendita a prezzo convenzionato o affitto con patto di futura vendita), tutti in classe energetica A+. disponibili trilocali e quadrilocali.
- Uno spazio comune per i residenti situato nell'edificio Cigno.
- Una scuola materna per 140 bambini.
- Spazi per esercizi commerciali.

- Al piano interrato sotto la piazza, sono presenti i parcheggi per ciascun alloggio (ulteriori zone parcheggio esterne sono disposte attorno al perimetro del lotto), cantine private e posti biciclette.
- Coinvolgimento dei futuri abitanti nelle fasi di progettazione, per rilevare e conoscere anche i loro bisogni, oltre a conoscere la situazione del quartiere.

### Soggetti coinvolti

Il Progetto è promosso da Fondazione Housing Sociale in accordo col Comune di Crema, realizzato grazie al finanziamento del Comparto 1 del Fondo Immobiliare Lombardia (gestito da Polaris Investment SGR). L'amministrazione e gestione di immobili e vita comunitaria è stata affidata al Consorzio Cooperative Acli di Cremona.

### Gerarchia degli spazi

#### ▪ SPAZI PRIVATI

Gli alloggi e loro pertinenze, cioè giardini privati per alcuni alloggi presenti ai piani terra di entrambi gli edifici, balconi o logge, autorimesse e cantine al piano interrato.

#### ▪ SPAZI SEMIPRIVATI

Servizi integrativi alla residenza: Al piano terra dell'edificio Cigno, affacciato verso la piazza pubblica, è presente uno spazio polivalente ad uso degli inquilini ma con possibilità di estenderne l'utilizzo anche agli abitanti dell'intero quartiere.

Distribuzione: Gli ingressi, blocchi scale/ascensore, i corridoi interni, la rampa e distribuzione parcheggi.

#### ▪ SPAZI SEMIPUBBLICI

Servizi locali e urbani: La sala polivalente può essere utilizzata per attività che coinvolgano anche soggetti esterni.

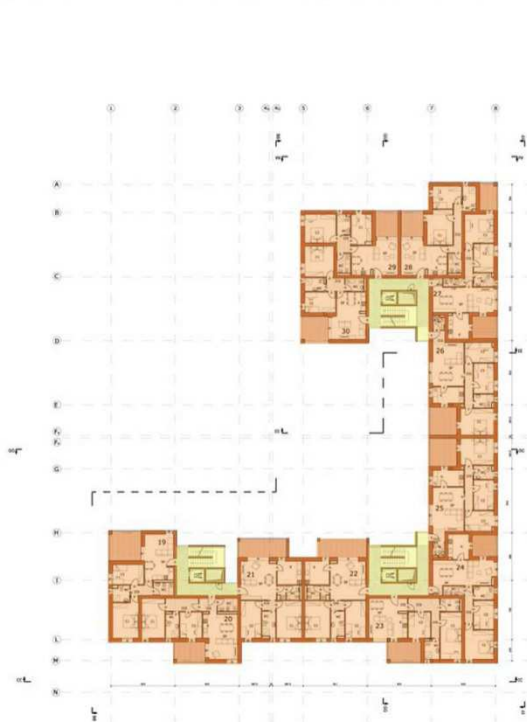
Passaggio e filtro: La parte più interna della piazza che, grazie alla rientranza dell'edificio Cigno, funge da filtro con lo spazio pubblico per l'accesso agli ingressi.



▪ SPAZI PUBBLICI

Servizi complementari: Spazi commerciali che occupano parte del piano terra dell'edificio Cigno.

Servizi pubblici: La scuola materna per 140 bambini comprensiva di proprio giardino recintato e la nuova piazza nella quale la stessa scuola è inserita e sulla quale si affaccia l'edificio Cigno. Gli altri spazi che circondano gli edifici del lotto sono trattati a verde e parcheggi, integrando dei percorsi ciclo-pedonali.



PIANO TIPO EDIFICIO CIGNO

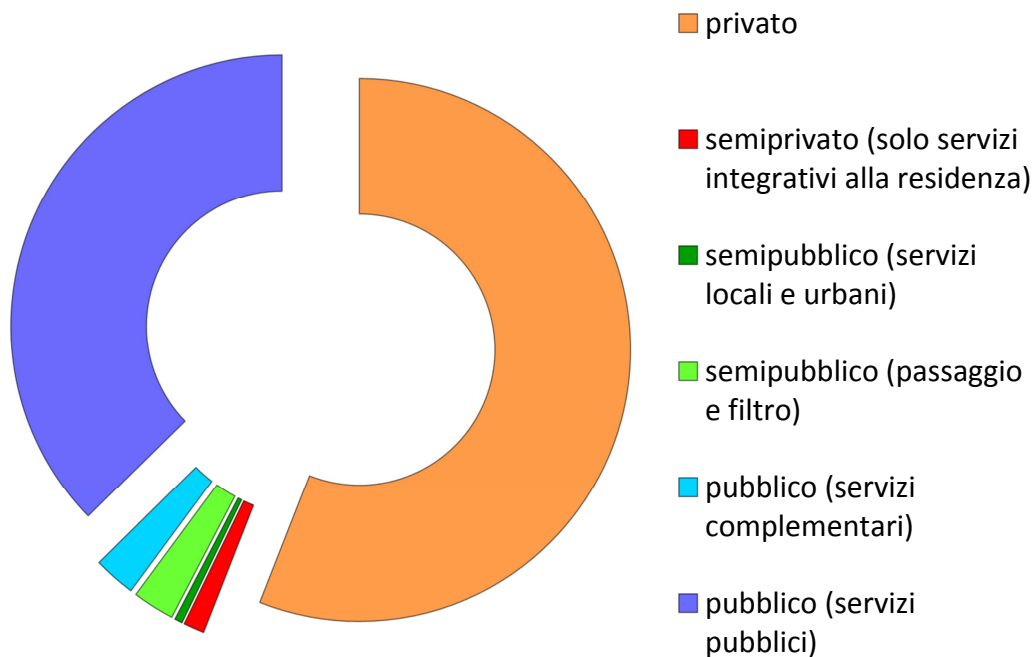


PIANO TIPO EDIFICIO AIRONE



TABELLA 25 – sintesi del caso 13. CASACREMA+		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (giardini degli alloggi al piano terra, balconi, cantine e parcheggi al piano interrato)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	deposito bici
		sala polifunzionale
	DISTRIBUZIONE	scale/ascensori
		rampe e distribuzione parcheggi
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	parte finale piazza in corrispondenza ingressi
	SERVIZI LOCALI E URBANI	sala polifunzionale
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	locali commerciali
	SERVIZI PUBBLICI	nuova piazza pubblica
		scuola materna
		percorsi ciclo/pedonali
		verde pubblico
		parcheggi pubblici

**Grafico 21**



Presenza di servizi rivolti non solo agli inquilini ma aperti anche al quartiere e creazione di nuovi spazi pubblici esterni ed interni (scuola materna, locali commerciali)

## PROGETTO 14 - ABITIAMO INSIEME ASCOLI AD ASCOLI PICENO

PROGETTISTA: Arch. Alessandro Traini

ANNI COSTRUZIONE: 2010



### Descrizione

L'intervento nasce con l'intenzione di far rivivere il centro storico cittadino, (progressivamente svuotatosi dei suoi abitanti), offrire un appartamento a canone di locazione contenuto (canone calmierato) a giovani coppie e famiglie con figli minori, diffondere la cultura della convivenza, della solidarietà e dell'abitare sostenibile. Il progetto ha visto il recupero di un edificio storico del centro.

Oltre agli alloggi sono stati previsti anche spazi destinati all'utilizzo comune da parte dei residenti.

- Area interessata di 1.940 mq, di cui 942 mq di area verde
- 16 alloggi suddivisi fra bilocali (5) e trilocali (9) e quadrilocali (2).
- Spazi comuni per gli inquilini.
- Un giardino attrezzato comprensivo di posti auto per ogni alloggio.

### Soggetti coinvolti

Il progetto è stato promosso dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Ascoli Piceno, proprietaria dell'immobile, inserendolo fra le iniziative del Fondo HS Italia Centrale.

Il progetto abitativo è stato poi coordinato da Fondazione Housing Sociale.

### Gerarchia degli spazi

#### ▪ SPAZI PRIVATI

Gli alloggi e i parcheggi.

#### ▪ SPAZI SEMIPRIVATI

Servizi integrativi alla residenza: Tre locali interni, due al piano terra e uno al 1° piano, ai quali corrispondono altrettanti servizi: uno spazio gioco bambini utilizzabile anche come asilo condominiale, gestito da animatrice esterna; uno spazio polifunzionale per gli inquilini; una hobby room con utensili e attrezzature a disposizione degli inquilini, usata anche come spazio di deposito comune. La corte esterna sul retro dell'edificio presenta aree trattate a verde del quale potranno prendersi cura gli inquilini. La corte integra anche gli spazi per i parcheggi residenti.

Distribuzione alloggi: L'ingresso unico dalla via pubblica del centro, la scala e l'ascensore e i corridoi e pianerottoli scale interni.

#### ▪ SPAZI SEMIPUBBLICI

Servizi locali e urbani: L'uso dell'asilo condominiale può essere esteso anche ad utenze esterne.

#### ▪ SPAZI PUBBLICI

Non sono presenti nuovi spazi pubblici.

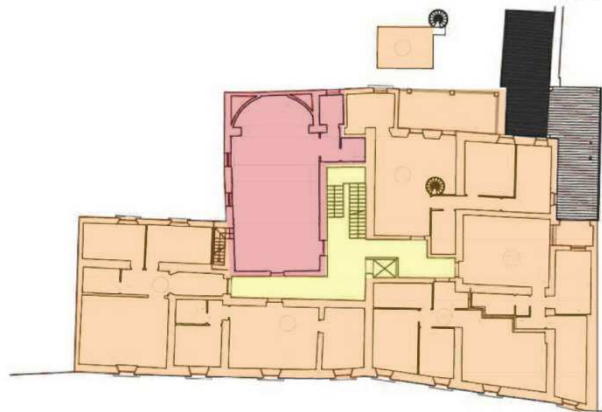


- SPAZI PRIVATI
- SPAZI SEMIPRIVATI - SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA (interni)
- SPAZI SEMIPRIVATI - SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA (esterni)
- SPAZI SEMIPRIVATI - DISTRIBUZIONE
- SPAZI SEMIPUBBLICI - SERVIZI LOCALI E URBANI

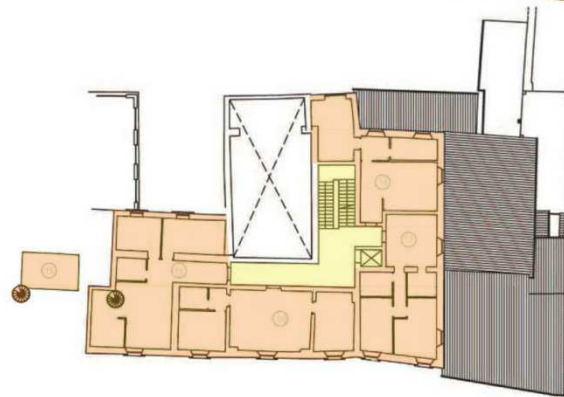
PIANO TERRA



PRIMO PIANO



SECONDO PIANO



TERZO PIANO

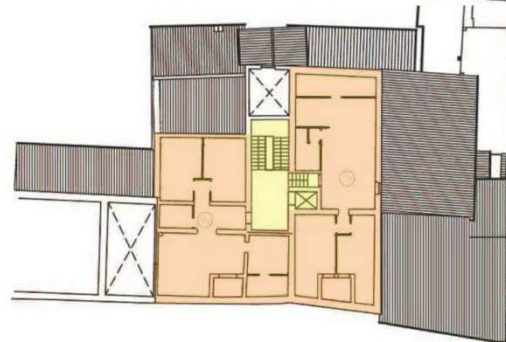
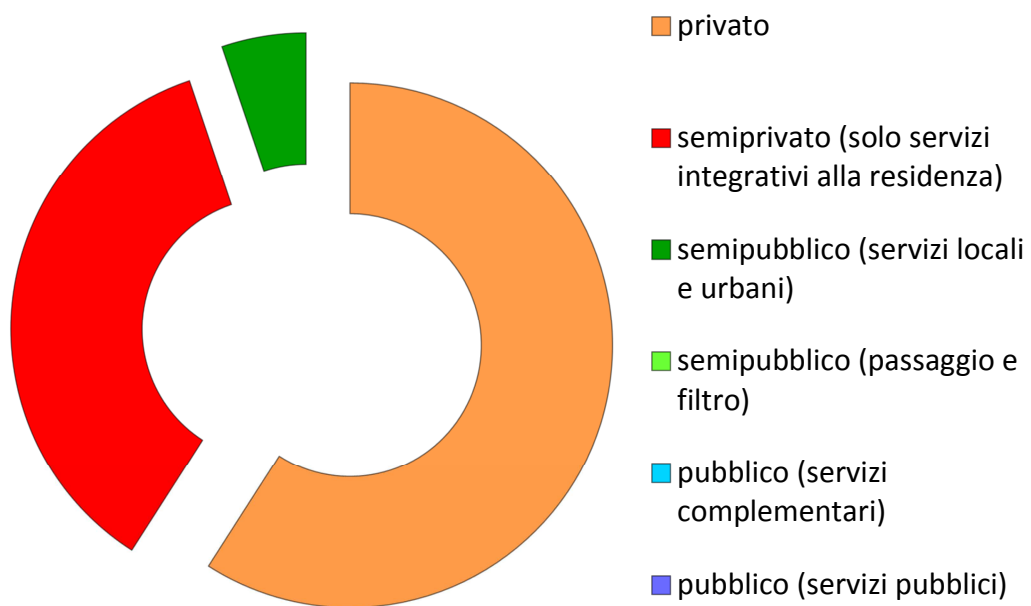


TABELLA 26 – sintesi del caso 14. ABITIAMO INSIEME ASCOLI		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e parcheggi	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	living room
		asilo condominiale
		sala brico
		deposito comune
		cortile interno con giardino
	DISTRIBUZIONE	scale/ascensori
		pianerottoli
		corridoi
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	NON PRESENTI
	SERVIZI LOCALI E URBANI	asilo condominiale
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	NON PRESENTI
	SERVIZI PUBBLICI	NON PRESENTI

**Grafico 22**



Presenza di molti spazi di servizio rivolti ai soli inquilini ma con possibilità di utilizzo di alcuni di essi anche da parte di soggetti esterni.

## PROGETTO 15 - LUOGHI COMUNI, PORTA PALAZZO A TORINO

PROGETTISTA: Fagnoni & Associati, G.P.A. Ingegneria Srl

ANNI COSTRUZIONE: 2011-2013



### Descrizione

L'intervento ha visto la ristrutturazione di un immobile in stato di forte degrado, sito nell'area nord della zona di Porta Palazzo, caratterizzata da un grande mercato all'aperto (in Piazza Repubblica) e dall'essere da sempre zona di approdo di immigrati. La zona negli ultimi anni è stata oggetto di un processo di riqualificazione da parte di alcuni enti e dal Comune. Luoghi Comuni entra a far parte di questo processo, volendo divenire una risorsa non solo per chi vi abita, ma anche per il quartiere (rivitalizzando la zona nord, la meno frequentata di Porta Palazzo) e tutta la città.

Con la ristrutturazione sono state realizzate nuove residenze temporanee, caratterizzate da canoni sostenibili inferiori a quelli di mercato (canone calmierato) e rivolte principalmente a single e coppie senza figli, comprendendo tutti quei soggetti che necessitano di una soluzione abitativa temporanea (studenti, lavoratori fuori sede) o siano in condizione di emergenza abitativa. Completano il quadro progettuale degli spazi commerciali e una serie di servizi e spazi rivolti principalmente ai residenti.

- 2.250 mq di superficie recuperati.
- 27 alloggi suddivisi fra monocalci (13) e bilocali (14).
- Un ristorante.

- 3 locali commerciali.
- Spazi comuni per gli inquilini.
- Nell'opera di ristrutturazione sono state adottati diversi sistemi e tecnologie (adeguato isolamento termico; tetto ventilato; pannelli radianti; fotovoltaico; collettori solari) per limitare l'impatto ambientale e il consumo energetico dell'edificio, rientrando nei limiti imposti per una classe energetica B.
- L'immobile sorge lungo un dislivello, e la facciata verso Piazza della Repubblica (che corrisponde alla quota 0,00 m, il piano terra) si trova più in alto rispetto all'ingresso all'edificio sul lato opposto in via Priocca (a quota - 2,50 m, il piano interrato). Questo ha portato ad operare una distinzione netta fra gli spazi commerciali al piano terra su Piazza della Repubblica (da lì direttamente accessibili) e l'accesso alle residenze su via Priocca, quindi le due destinazioni non comunicano fra loro.

### Soggetti coinvolti

L'intervento di riqualificazione è stato realizzato e finanziato nell'ambito del "Programma Housing" attraverso l'ente strumentale Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, la quale ha acquisito in comodato gratuito la struttura, di proprietà del Comune di Torino. Il Programma Housing si avvale dei finanziamenti provenienti dal Fondo Abitare Sostenibile Piemonte (FASP). La gestione dell'immobile è stata poi affidata al Consorzio Kairos.

### Gerarchia degli spazi

- SPAZI PRIVATI  
Gli alloggi, con accesso da via Priocca (piano interrato rispetto agli ambienti su Piazza della Repubblica). I primi alloggi si trovano al piano terra (che però è ad una quota leggermente più alta rispetto al piano terra di riferimento, anche se di soli 45 cm).



▪ SPAZI SEMIPRIVATI

Servizi integrativi alla residenza: Situati al piano interrato (ad eccezione dell'ufficio del gestore della struttura al piano superiore), accessibili dall'esterno attraverso il nuovo fabbricato addossato all'edificio principale, nel quale sono concentrati i servizi informativi della residenza (parte dei suoi spazi sono destinati a deposito rifiuti). Gli spazi interrati presentano ambienti polivalenti utilizzabili come biblioteca, per attività di soggiorno e area wi-fi. Gli spazi del nuovo fabbricato e quelli interrati possono essere usati anche per organizzare incontri pubblici di formazione o intrattenimento. Sono inoltre presenti una lavanderia e stireria condominiali. Troviamo infine un locale di deposito con accesso dal corpo scale/ascensore e i locali degli impianti, affiancati alla lavanderia ma separati, con accesso dall'esterno.

Distribuzione alloggi: L'ingresso, il corpo scale/ascensore posto in posizione centrale con accesso da via Priocca e i ballatoi esterni.

▪ SPAZI SEMIPUBBLICI

Passaggio e filtro: La piccola piazzetta posta di fronte all'edificio sul lato verso via Priocca, uno spazio di filtro, sosta e riposo, fra l'ambito privato delle residenze e l'ambito pubblico della strada e della vicina Piazza della Repubblica.

Servizi locali e urbani: Gli spazi polivalenti elencati, aperti all'uso anche da parte di soggetti esterni. Presenti bagni per agevolare l'utilizzo a esterni.

▪ SPAZI PUBBLICI

Servizi complementari: Su Piazza della Repubblica si affacciano, con relative vetrine, 3 spazi commerciali (mantenendo la destinazione dei locali precedente alla ristrutturazione), mentre dal lato opposto di via Priocca troviamo un piccolo ristorante che occupa tutti e tre i piani dell'edificio più basso. I diversi piani comunicano fra loro per mezzo di una scala interna addossata alla parete vetrata, mentre l'ingresso del ristorante avviene passando per la piazzetta e per un altro ingresso affacciato su Piazza Don Albera.







- SPAZI PRIVATI
- SPAZI SEMIPRIVATI - SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA
- SPAZI SEMIPRIVATI - DISTRIBUZIONE
- SPAZI SEMIPUBBLICI - PASSAGGIO E FILTRO
- SPAZI SEMIPUBBLICI - SERVIZI LOCALI E URBANI
- SPAZI PUBBLICI - SERVIZI COMPLEMENTARI

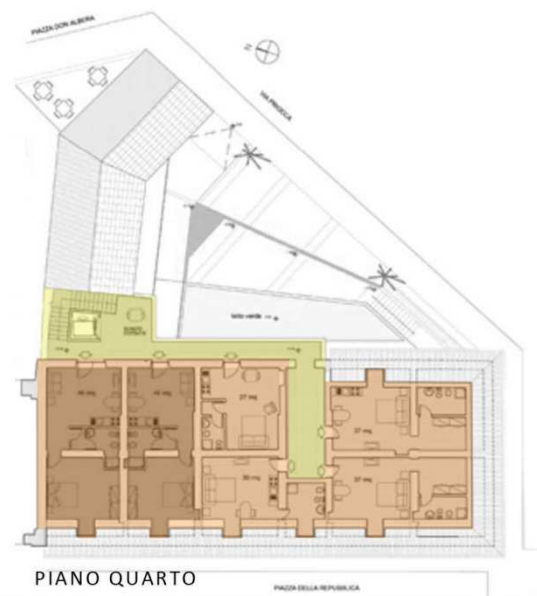
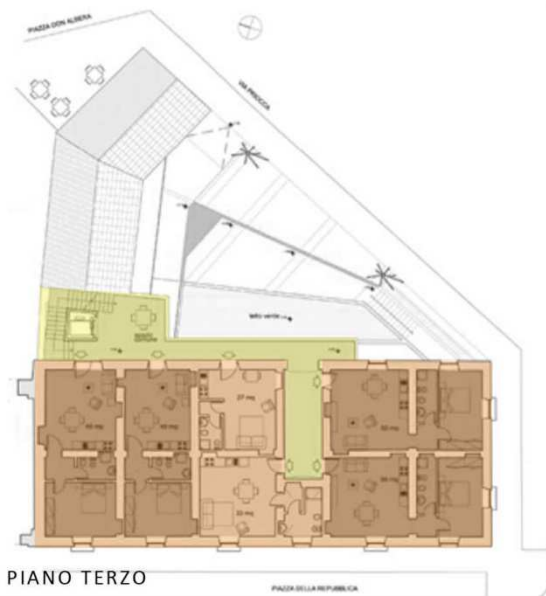
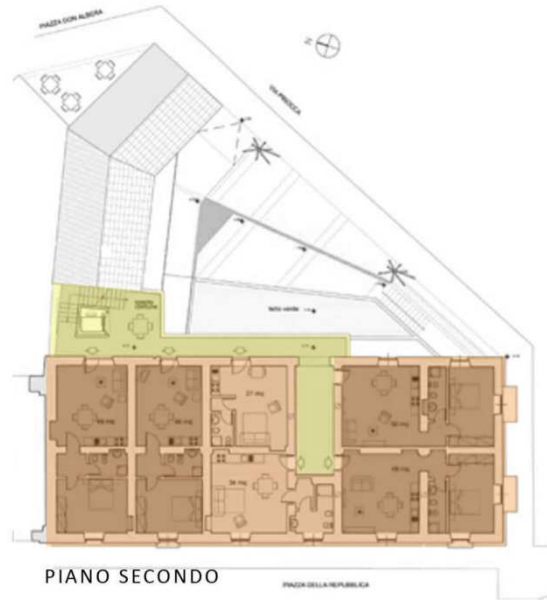
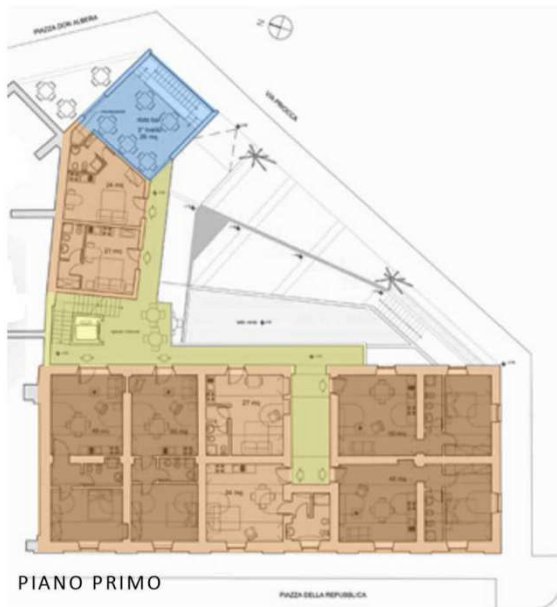
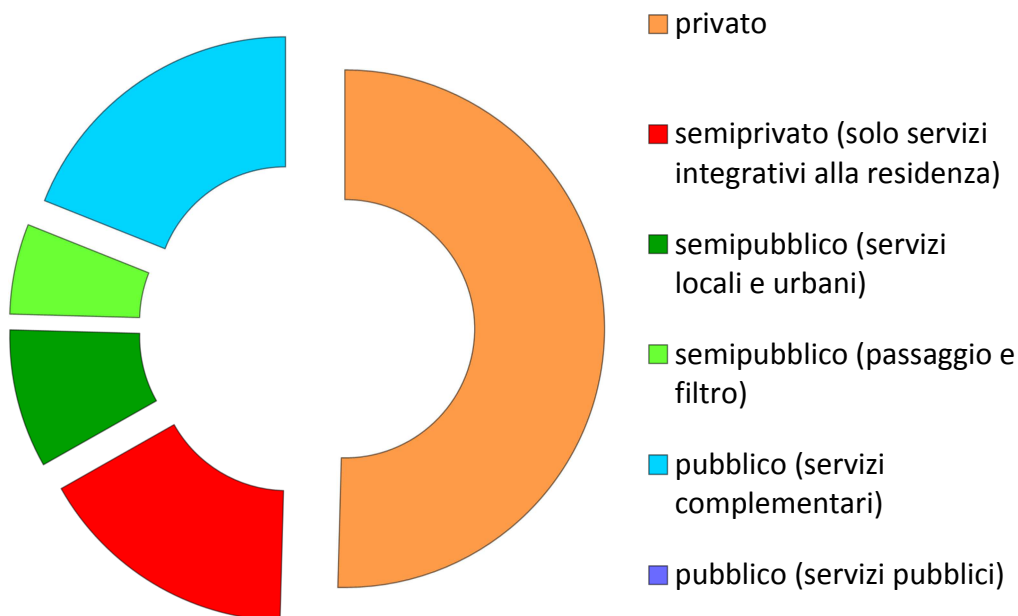


TABELLA 27 – sintesi del caso 15. LUOGHI COMUNI PORTA PALAZZO		
SPAZI PRIVATI	Alloggi	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	living room
		lavanderia
		sala polifunzionale
		ufficio gestore sociale
		sala pc/internet
		biblioteca
		depositi comuni per rifiuti e altro
	DISTRIBUZIONE	scala/ascensore
		ballatoi
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	piazzetta in fronte all'edificio
	SERVIZI LOCALI E URBANI	living room
		sala polifunzionale
		sala pc/internet
		biblioteca
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	locali commerciali
		ristorante/bar
	SERVIZI PUBBLICI	NON PRESENTI

**Grafico 23**



Articolata suddivisione gerarchica degli spazi, con presenza di servizi rivolti non solo agli inquilini ma aperti anche al quartiere, oltre alla presenza di servizi di tipo pubblico complementari (locali commerciali e di ristorazione) che non hanno scopi di integrazione sociale rivolti ai nuovi residenti e quartiere.

## PROGETTO 16 - VIVO AL VENTI A TORINO

PROGETTISTA: Studio 421

ANNI COSTRUZIONE: 2012 - 2014



### Descrizione

L'intervento vede il recupero e la riqualificazione di un edificio storico della città edificato in epoca Juvarriana, al momento dell'edificazione della zona di Porta Palazzo secondo suo progetto. L'edificio interessato si affaccia per un lato, con portici al piano terra, su Piazza della Repubblica e sul suo immenso mercato all'aperto, mentre l'altro lato è affacciato su via Milano.

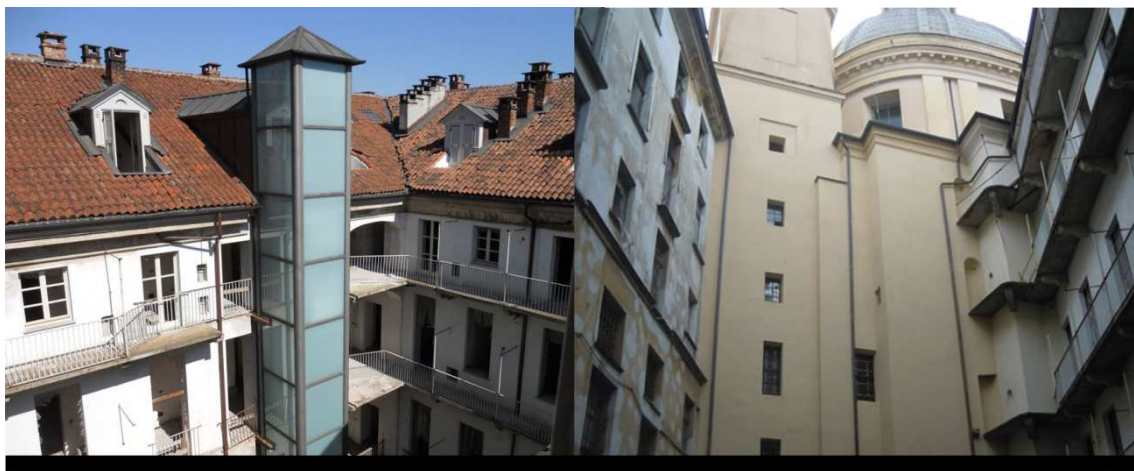
Vivo al Venti rientra in un più ampio processo di riqualificazione urbana e sociale che interessa tutta la zona di Porta Palazzo, già ricca di per sé di servizi pubblici, esercizi commerciali, divertimenti ecc.

Verranno realizzate nuove unità abitative da destinare prevalentemente in affitto a canone calmierato e destinati principalmente a single, giovani famiglie e coppie, studenti, mentre la restante parte è offerta in vendita a prezzi di mercato, oltre a spazi di servizio comune destinati agli inquilini, offrendo loro la possibilità di conoscersi e interagire e di auto-organizzarsi e collaborare. I futuri residenti verranno coinvolti per definire le attività che sarà possibile svolgere all'interno degli spazi comuni.

- 46 nuovi appartamenti di diverso taglio (bilocali, trilocali ecc.) destinati in gran parte alla locazione (70%) e il resto in vendita (30%).
- 750 mq circa al piano terra a destinazione commerciale e per progetti di promozione del territorio (mantenimento dei locali a destinazione commerciale preesistenti).
- Oltre 90 mq di spazi comuni di servizio per i residenti al primo piano.

### **Soggetti coinvolti**

Il progetto è promosso e finanziato dal FASP (Fondo Abitare Sostenibile Piemonte), gestito da Polaris SGR, con il contributo di Fondazione Housing Sociale, SisTer (Sistemi Territoriali) e Sinloc Spa (Sistema Iniziative Locali) in qualità di advisor tecnico-sociali.



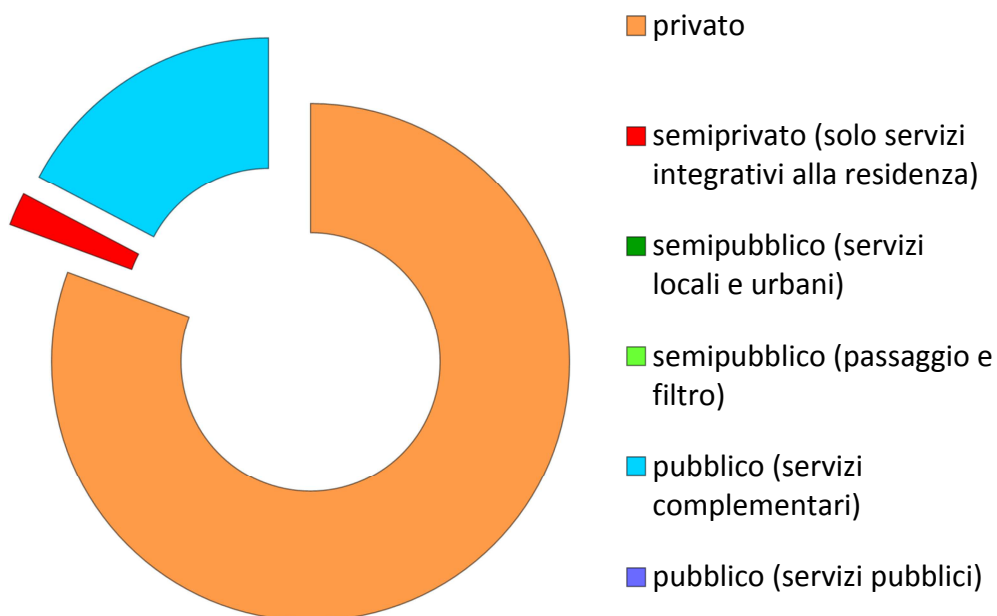
## Gerarchia degli spazi

- SPAZI PRIVATI  
Gli alloggi e i relativi balconi per alcuni, le cantine al piano interrato.
  
- SPAZI SEMIPRIVATI  
Servizi integrativi alla residenza: Una living room comune al primo piano, pensata nella progettazione come un insieme di spazi flessibili, cosicchè possano adattarsi alle esigenze dei residenti ed essere destinati ad usi differenti. Il cortile interno presenterà arredi urbani, così da configurarsi come un luogo per i residenti in cui è possibile sostare e rimanere all'aperto.  
Distribuzione alloggi: L'ingresso, i corpi scale e ascensori, i corridoi e i ballatoi di collegamento fra i due corpi dell'edificio affacciati sul cortile interno.
  
- SPAZI SEMIPUBBLICI  
Non sono presenti nuovi spazi che possono assumere tale valenza.
  
- SPAZI PUBBLICI  
Servizi complementari: Locali a destinazione commerciale e locali destinati ad ospitare progetti volti alla promozione del territorio, posti al piano terra.



TABELLA 26 – sintesi del caso 16. VIVO AL VENTI		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (balconi, cantine)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	living room
		cortile interno
	DISTRIBUZIONE	scale/ascensori
		corridoi
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	NON PRESENTI
	SERVIZI LOCALI E URBANI	NON PRESENTI
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	locali commerciali
	SERVIZI PUBBLICI	NON PRESENTI

**Grafico 24**



Prevalenza di superfici costruite destinate alle residenze, ma presenti anche alcuni spazi di servizio rivolti ai soli inquilini, oltre alla presenza di servizi di tipo pubblico complementari (locali commerciali) che non hanno scopi di integrazione sociale rivolti ai nuovi residenti e quartiere.

## PROGETTO 17 - SAVONNERIE HEYMANS A BRUXELLES

PROGETTISTA: MDW Architecture

ANNI COSTRUZIONE: 2008 - 2011



### Descrizione

l'intervento ha visto l'integrale recupero di una vecchia fabbrica di sapone risalente al 19° secolo, integrata nel tessuto edilizio della città di Bruxelles, per realizzare alloggi sociali da destinare a giovani ed immigrati. La demolizione di vecchie strutture, il recupero di altre e la costruzione di nuove, ha inoltre permesso di ricavare degli spazi all'aperto e altri ambienti coperti comuni, a disposizione degli inquilini, quasi a creare un piccolo "villaggio" all'interno della stessa città, in modo da garantire sia un luogo maggiormente fruibile, ma in grado di offrire anche una certa privacy. Un fronte edificato verso la strada chiude infatti l'area interna nella quale si ritrovano gli edifici di alloggio e gli spazi aperti.

Affacciato sulla via pubblica, al piano terra, si trovano inoltre un asilo nido a disposizione di tutto il quartiere.

- Area interessata pari a circa 6.500 mq.
- 42 alloggi sociali di vario taglio e tipologia (alloggi/studio, loft, dai classici monolocali a pentalocali, alloggi duplex).
- Attenzione all'ambiente adottando soluzioni per il contenimento dei consumi energetici (tetti verdi, raccolta acque piovane, centrale di cogenerazione, pannelli

solari). Questo ha permesso di raggiungere lo stato di “casa passiva” per alcuni degli alloggi realizzati.

- Creazione di un parcheggio interrato, sfruttando la vecchia ciminiera per permettere parte dell’areazione dello stesso.

### **Soggetti coinvolti**

L’intervento è stato realizzato per conto del CPAS (Centre Public d’Action Sociale) di Bruxelles, che è un organismo pubblico presente in ogni Comune belga, il quale si occupa di varie forme di sostegno sociale, proponendo una vasta gamma di aiuti sociali ai cittadini più svantaggiati, determinati tali in base a certe condizioni valutate dallo stesso CPAS.

### **Gerarchia degli spazi**

#### ▪ SPAZI PRIVATI

Gli alloggi e loro pertinenze, cioè logge e terrazze per alcuni di essi e i parcheggi al piano interrato.

#### ▪ SPAZI SEMIPRIVATI

Servizi integrativi alla residenza: Il piano terra di un edificio, affacciato sulla piazza interna e ospitante una living room e una lavanderia. Vari spazi esterni esclusivi per i residenti, una piazza, un’area gioco/ricreativa (parco 3D) e un piccolo giardino. La portineria.

Distribuzione: I vari corpi scala (interni ed esterni) e relativi pianerottoli, ascensori, i ballatoi e la rampa parcheggi.





- SPAZI SEMIPUBBLICI

Passaggio e filtro: L'androne di ingresso dalla via pubblica, tramite il quale è possibile accedere all'asilo

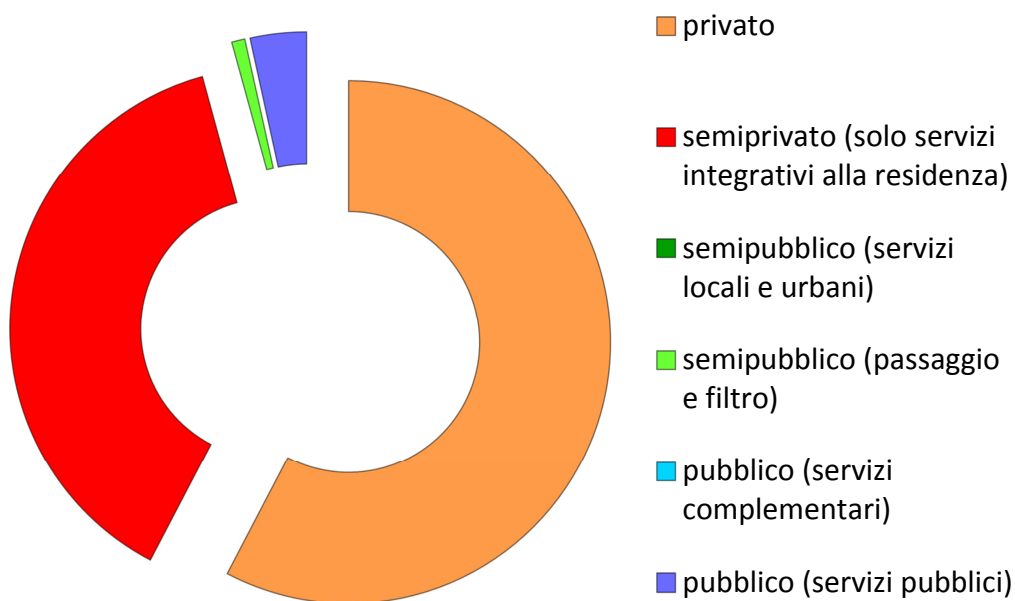
- SPAZI PUBBLICI

Servizi pubblici: L'asilo al piano terra dell'edificio affacciato sulla via pubblica, a servizio di tutto il quartiere.



TABELLA 29 – sintesi del caso 17. SAVONNERIE HEYMANS		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (logge, terrazze, parcheggi al piano interrato)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	living room
		lavanderia
		piazza interna
		portineria
		area giochi bambini
		giardino interno
	DISTRIBUZIONE	scale (interne ed esterne)/ascensori
		pianerottoli corpo scala
		rampe e distribuzione parcheggi
		ballatoi
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	androne di accesso dalla strada
	SERVIZI LOCALI E URBANI	NON PRESENTI
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	NON PRESENTI
	SERVIZI PUBBLICI	asilo

Grafico 25



Presenza di molti spazi di servizio rivolti ai soli inquilini oltre ad alcuni spazi di servizio pubblici (asilo).

## PROGETTO 18 - ADELAIDE WHARF A LONDRA

PROGETTISTA: Allford Hall Monaghan Morris

ANNI COSTRUZIONE: 2006 – 2007



### Descrizione

L'intervento è stato il primo ad essere realizzato come parte della London-Wide Initiative (LWI), un'iniziativa governativa volta all'incremento di abitazioni a basso costo per chi non in grado di accedere al mercato abitativo. A tale iniziativa hanno partecipato vari soggetti specializzati, e opportunamente registrati, che si occupano appunto di rendere possibile la realizzazione degli alloggi. Su di un'area occupata da edifici dismessi è stato realizzato un nuovo complesso residenziale a corte, affacciato sulla riva del Regent's Canal, nel quartiere di Hacney a Londra. Gli alloggi realizzati sono stati destinati in parte ad alloggio sociale, in parte a key-workers<sup>133</sup> e la restante parte alla vendita.

- Area interessata di 14.800 mq
- 147 alloggi di cui 41 destinati a key-workers, 33 ad alloggio sociale e 73 in libera vendita. Tagli degli alloggi vari, da 1 a 4 camere da letto.
- 690 mq di spazi destinati ad uffici

<sup>133</sup> Un key-worker è una persona impiegata nel settore lavorativo pubblico che si ritiene per questo svolga un servizio essenziale. A Londra si usa realizzare alloggi destinati a questa categoria di persone, poiché difficilmente questi sono in grado di trovare casa vicino al luogo di lavoro.

- Corte interna chiusa su tre lati ad uso esclusivo dei residenti, con piccola area giochi per i bambini
- L'uso nella costruzione di elementi prefabbricati montati a secco ha permesso di risparmiare tempo (solo 18 mesi) e risorse economiche.
- Collocazione degli impianti sul tetto, concepito come tetto verde.

### Soggetti coinvolti

La società First Base è l'investitore che ha preso in carico il progetto di Adelaide Wharf, in accordo con il programma LWI.

### Gerarchia degli spazi

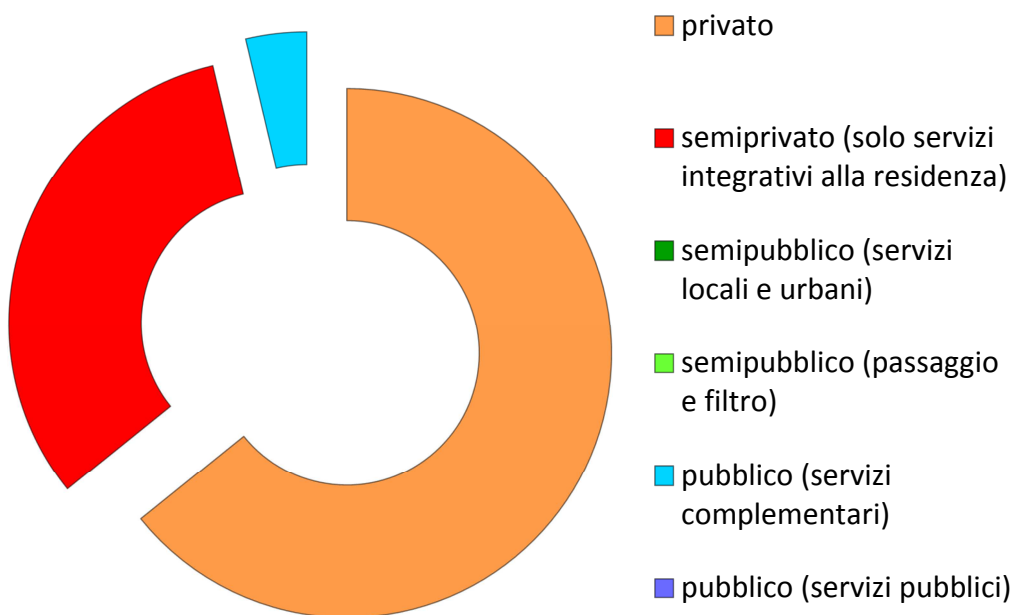
- SPAZI PRIVATI  
Gli alloggi e loro pertinenze, cioè balconi e parcheggi al piano interrato.
- SPAZI SEMIPRIVATI  
Servizi integrativi alla residenza: I parcheggi per le bici in corrispondenza dei due ingressi pedonali e le portinerie (una ha una lobby room annessa). La grande corte interna trattata a giardino attrezzato con un area giochi per bambini. Un'area per il deposito rifiuti.  
Distribuzione: Gli ingressi, le scale (anche quelle esterne di emergenza), gli ascensori e i corridoi centrali, la rampa e distribuzione parcheggi.
- SPAZI SEMIPUBBLICI  
Non sono presenti nuovi spazi che possono assumere tale valenza.
- SPAZI PUBBLICI  
Servizi complementari: I locali al piano terra destinati ad uffici.





TABELLA 30 – sintesi del caso 18. ADELAIDE WHARF		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (balconi, parcheggi al piano interrato)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	lobby room all'entrata
		portinerie
		corte interna a giardino
		depositi bici
		area giochi bambini
	area deposito rifiuti	
	DISTRIBUZIONE	scale (interne ed esterne)/ascensori
rampe e distribuzione parcheggi		
corridoi		
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	NON PRESENTI
	SERVIZI LOCALI E URBANI	NON PRESENTI
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	uffici
	SERVIZI PUBBLICI	NON PRESENTI

Grafico 26



Prevalenza di superfici costruite destinate alle residenze, ma presenti anche spazi di servizio rivolti ai soli inquilini, oltre alla presenza di servizi di tipo pubblico complementari (uffici) che non hanno scopi di integrazione sociale rivolti ai nuovi residenti e quartiere.

## PROGETTO 19 - ANGEL WATERSIDE A LONDRA

PROGETTISTA: PTE Architects

ANNI COSTRUZIONE: 2006 - 2008



### Descrizione

L'edificio e suo intorno sono parte di un più ampio programma di riqualificazione della zona, il City Road masterplan, che coinvolge un ex-canale commerciale interno alla città, il City Road Basin. L'intervento ha avuto poi successo grazie anche alla sua collocazione, che vede la presenza di molti servizi nelle vicinanze. Gli alloggi realizzati sono stati in parte destinati a soggetti a basso reddito e in parte alla vendita privata, creando una comunità mista e sostenibile, favorendo l'integrazione.

- 85 appartamenti di diverso taglio, dal monolocale al pentalocale.
- Creazione di un nuovo parco pubblico affacciato sull'acqua, arretrando l'edificio rispetto al canale. Tale parco sarà connesso ad un più ampio sistema di parchi pubblici attrezzati e connessi a loro volta ad altri edifici residenziali, secondo il programma di riqualificazione dell'intera area. La connessione al parco può avvenire dalla via pubblica tramite appositi passaggi aperti al piano terra dell'edificio nelle ore diurne.
- Edificio ulteriormente arretrato di alcuni metri, sia dal parco che dalla via pubblica, creando un filtro fra pubblico e privato per garantire più privacy ai residenti del piano terra e per rendere più agevoli i passaggi pedonali.

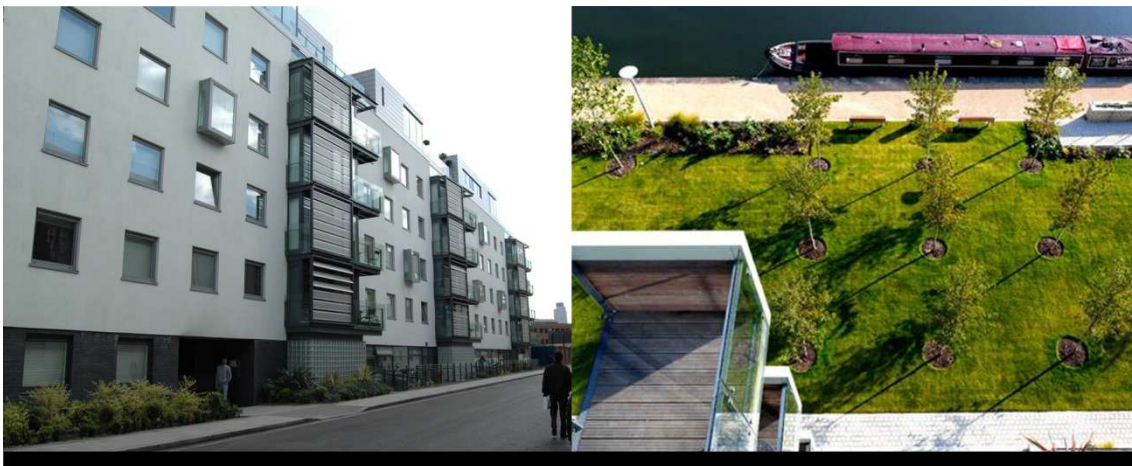
- Presenza di spazi a destinazione commerciale al piano terra.

### Soggetti coinvolti

L'area sulla quale sorge l'edificio fu acquistata nel 2001 dagli stessi progettisti, lo studio Pollard Thomas Edwards, intuendo gli sviluppi di riqualificazione futura della zona. Per realizzare l'intervento lo studio si associò con la Groveworld Properties, una società immobiliare, per formare il "City Wharf Development Co".

### Gerarchia degli spazi

- SPAZI PRIVATI  
Gli alloggi e loro pertinenze, cioè giardini per quelli al piano terra, balconi, logge, terrazze e parcheggi al piano interrato.
- SPAZI SEMIPRIVATI  
Servizi integrativi alla residenza: Il locale di deposito bici in corrispondenza di uno dei passaggi pedonali per l'accesso al parco. La portineria all'ingresso principale.  
Distribuzione: Gli ingressi, le scale e pianerottoli, gli ascensori, la rampa e distribuzione parcheggi.
- SPAZI SEMIPUBBLICI  
Passaggio e filtro: I passaggi pedonali per accedere al parco (diurni), la fascia di arretramento rispetto alla via pubblica e la strada porticata che separa l'edificio dal parco pubblico, posto ad una quota lievemente superiore.
- SPAZI PUBBLICI  
Servizi complementari: I locali al piano terra destinati a spazi commerciali.  
Servizi pubblici: Il nuovo parco pubblico che integra un percorso ciclo/pedonale.





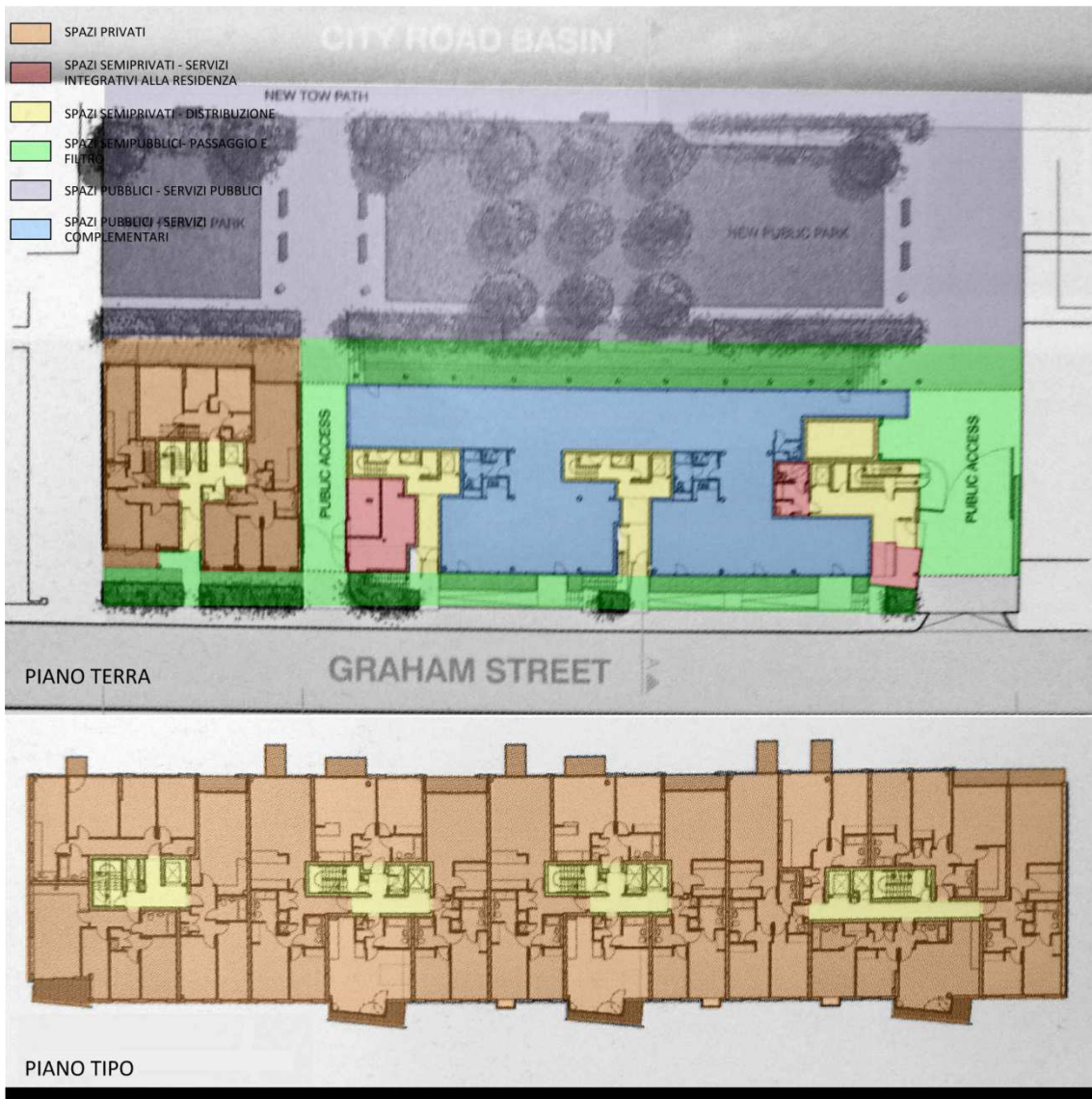
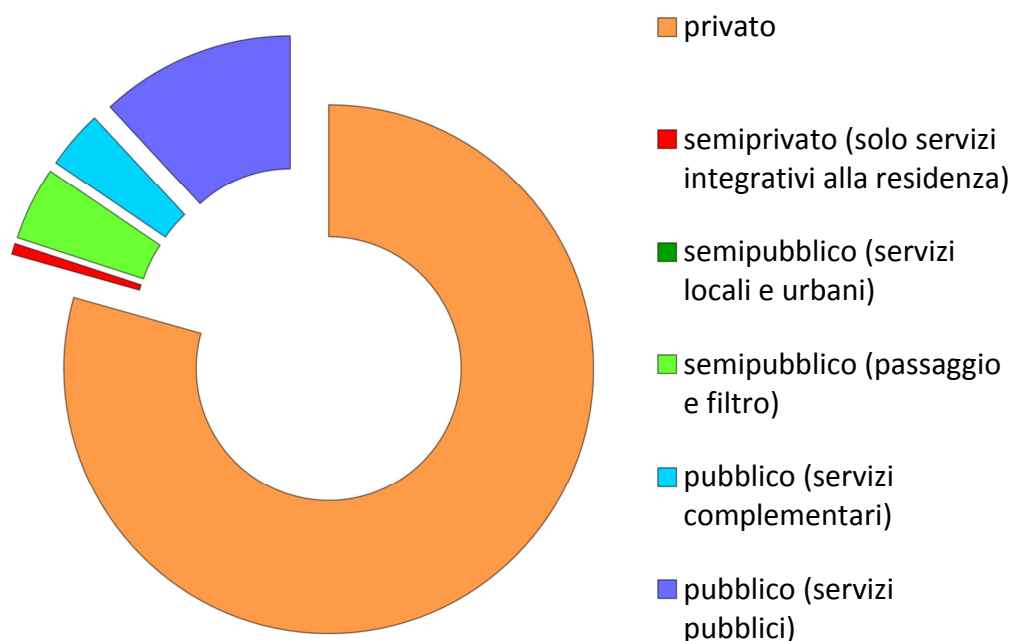


TABELLA 31 – sintesi del caso 19. ANGEL WATERSIDE		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (giardini degli alloggi al piano terra, balconi, logge, terrazze, parcheggi al piano interrato)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	portineria
		deposito bici
	DISTRIBUZIONE	scale/ascensori
		rampe e distribuzione parcheggi
		pianerottoli scale
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	collegamenti via pubblica-parco
		fasce arretramento edificio rispetto a parco e via pubblica
	SERVIZI LOCALI E URBANI	NON PRESENTI
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	spazi commerciali
	SERVIZI PUBBLICI	percorsi ciclo/pedonali
		parco pubblico

**Grafico 27**



Articolata suddivisione gerarchica degli spazi, con presenza di alcuni servizi rivolti agli inquilini, oltre alla presenza di servizi di tipo pubblico complementari (locali commerciali) che non hanno scopi di integrazione sociale rivolti ai nuovi residenti e quartiere, creazione di nuovi spazi esterni di tipo pubblico.

## PROGETTO 20 - INTERKULTURELLES WOHNEN A VIENNA

PROGETTISTA: Heidecker&Neuhauser

ANNI COSTRUZIONE: 1994 - 1996



### Descrizione

L'intervento è stato realizzato con l'intento di promuovere la coabitazione fra culture differenti, infatti gli abitanti coinvolti non sono tutti austriaci, buona parte proviene da nazioni differenti. Gli stessi futuri abitanti furono coinvolti nel processo di progettazione attraverso una serie di incontri con costruttori e progettisti, vedendo così realizzato anche il loro volere.

L'edificio è composto da tre corpi di fabbrica disposti a C e forma una corte trapezoidale chiusa sul quarto lato da un volume contenente gli spazi comuni e un corpo scala, mentre altri due sono presenti nell'edificio opposto. Tramite le scale si accede al sistema di distribuzione degli alloggi, costituito da ballatoi affacciati sulla corte interna.

- 51 alloggi di vario taglio, più piccoli al piano terra (ma dotati di giardinetto privato) e più ampi ai piani superiori (all'ultimo piano sono ricavate delle terrazze).
- Parcheggi al piano interrato.
- Presenza di spazi e servizi comuni, come la corte interna con area gioco per i bambini.

- L'arretramento di un corpo di fabbrica in corrispondenza dell'accesso principale ha permesso la creazione di uno spazio-filtro con l'esterno, costituito da una piazzetta.

### Soggetti coinvolti

L'associazione non-profit GEWOG che si è occupata di tutte le fasi, dall'ideazione alla realizzazione, oltre ad occuparsi della gestione una volta terminato l'edificio. GEWOG ha all'attivo anche altri progetti nel territorio viennese.

### Gerarchia degli spazi

- SPAZI PRIVATI  
Gli alloggi e loro pertinenze, cioè i giardini degli alloggi al piano terra, le logge, le terrazze per gli alloggi all'ultimo piano e parcheggi al piano interrato.
- SPAZI SEMIPRIVATI  
Servizi integrativi alla residenza: Il deposito carrozzine, la lavanderia e stireria, la sauna e una sala per le feste, ospitati nel blocco di ingresso principale e in un locale limitrofo. All'esterno la corte interna definita dagli edifici e l'area giochi annessa, il deposito rifiuti accanto all'ingresso secondario.  
Distribuzione: Gli ingressi (uno principale e uno secondario), le scale, gli ascensori, i ballatoi, la rampa e distribuzione parcheggi.
- SPAZI SEMIPUBBLICI  
Passaggio e filtro: La piazzetta in corrispondenza dell'ingresso principale
- SPAZI PUBBLICI  
Non sono presenti nuovi spazi che possono assumere tale valenza.



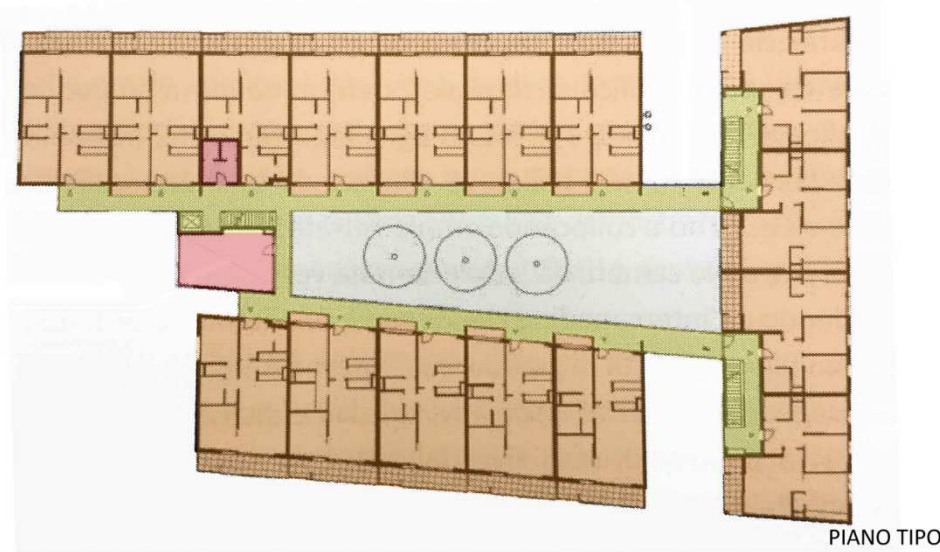
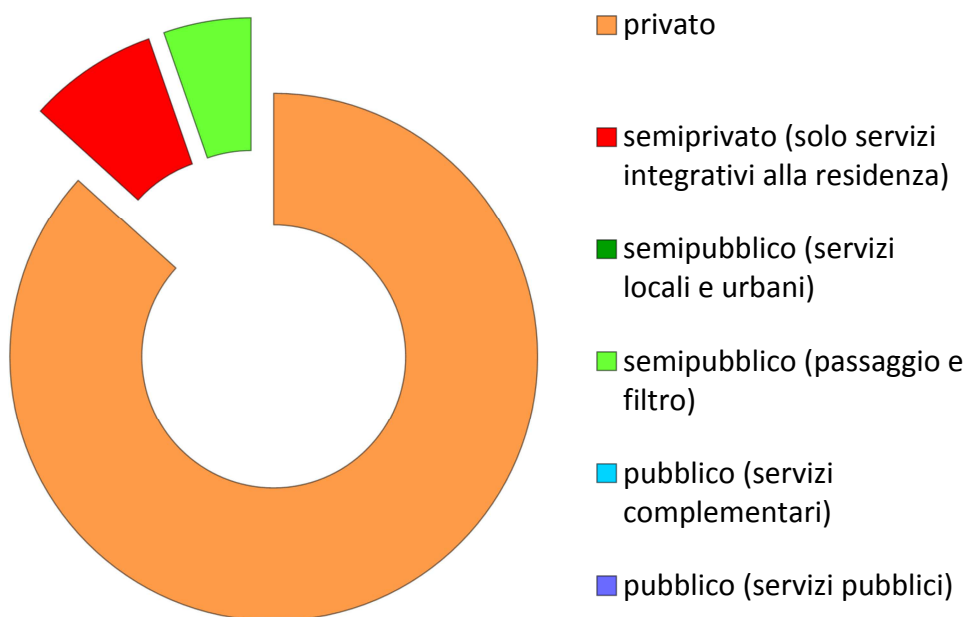


TABELLA 32 – sintesi del caso 20. INTERKULTURELLES WOHNEN		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (giardini degli alloggi al piano terra, logge, terrazze, parcheggi al piano interrato)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	portineria
		lavanderia
		sauna
		deposito comune
		living room
		deposito rifiuti
		area gioco bambini
		corte interna
	DISTRIBUZIONE	scale/ascensori
		rampe e distribuzione parcheggi
ballatoi		
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	piazzetta di ingresso
	SERVIZI LOCALI E URBANI	NON PRESENTI
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	NON PRESENTI
	SERVIZI PUBBLICI	NON PRESENTI

**Grafico 28**



Prevalenza di superfici costruite destinate alle residenze ma presenza di molti spazi a servizio degli inquilini.

## PROGETTO 21 - FRAUEN WERK STADT A VIENNA

PROGETTISTI: Liselotte Peretti, Gisela Podreka, Elsa Prochazka, Franziska Ullmann

ANNI COSTRUZIONE: 1995 - 1997



### Descrizione

In seguito ad attività di ricerca condotte dall'Ufficio per le Pari Opportunità del Comune di Vienna, il Dipartimento Casa e Pianificazione della Città promossero nel 1993 un bando di concorso per la costruzione di un progetto abitativo incentrato sulle esigenze delle donne nella conduzione domestica. Il bando dava rilievo alla progettazione dei servizi, degli spazi aperti e loro possibili usi, fornendo delle linee guida sulle caratteristiche che questi avrebbero dovuto avere.

Il progetto vincitore di Franziska Ullman che è poi stato realizzato, è stato inserito nel piano di zona del quartiere con lo scopo di implementare servizi e offerta commerciale e nel piano di mobilità prevedendo una fermata del tram in corrispondenza dell'entrata principale. Oltre alla Ullman, che ha diretto il progetto, sono state coinvolte nella progettazione anche le altre tre partecipanti, assegnando ad ognuna la progettazione di una parte dell'insediamento.

Osservando l'intervento è esplicito il riferimento tipologico alla tradizione degli Hofe, grazie alla presenza delle corti interne.

Sulla base dell'esperienza acquisita, nel 2004 è stata promossa e realizzata Fraun Werk Stadt II e nel 2008 Fraun Werk Stadt III. Promotori e progetti sono differenti, ma permangono l'idea di base e i principi progettuali.

- Area interessata pari a circa 2,3 ha
- 357 alloggi di cui 177 del Comune di Vienna e 180 della cooperativa GPA WBW, oltre a 4 unità residenziali senza barriere architettoniche gestite da una associazione che si occupa di persone diversamente abili (comunità alloggio) e che occupa dei locali di un altro degli edifici.
- Portineria per gli alloggi gestiti da GPA
- 600 mq di spazi commerciali (farmacia, agenzia motorizzazione e ricambi auto, negozi)
- Uno studio medico
- Un ufficio della polizia
- Una scuola materna e asilo nido
- Spazi e servizi comuni per i residenti

### **Soggetti coinvolti**

Il complesso è stato realizzato dal Comune di Vienna (realizzazione e gestione alloggi a canone sociale) e dalla cooperativa GPA WBW (realizzazione e gestione alloggi in affitto e vendita a canone misto).

### **Gerarchia degli spazi**

#### ▪ SPAZI PRIVATI

Gli alloggi e loro pertinenze, cioè i giardini di alcuni alloggi posti ai piani terra, le logge, i balconi, le terrazze e i parcheggi al piano interrato.





- SPAZI SEMIPRIVATI

Servizi integrativi alla residenza: Le lavanderie e stenditoi posizionati nei locali in copertura degli edifici, oltre a terrazze comuni; depositi per i passeggini ai piani degli alloggi; depositi rifiuti ai piani terra; parcheggi per biciclette; uno spazio comune di 170 mq per la socializzazione degli abitanti, per lavori di bricolage e che in inverno diventa spazio-gioco coperto; le due corti nella parte est del complesso, raggiungibili tramite passaggi protetti ai piani terra degli edifici ma che per il loro carattere più intimo sembrano appartenere agli abitanti degli alloggi che vi si affacciano, ospitano aree gioco per i più piccoli.

Distribuzione: Gli ingressi agli edifici, le scale, gli ascensori, i ballatoi in alcuni edifici, i pianerottoli scale, i passaggi interni, la rampa e distribuzione parcheggi.

- SPAZI SEMIPUBBLICI

Passaggio e filtro: La piazza principale interna in corrispondenza dell'entrata principale e la strada-piazza allungata che prosegue dopo di questa fino al capo opposto del lotto, con aree adibite a spazi-gioco. Anche il parco in fronte all'asilo ha carattere semipubblico, poiché accessibile solamente passando per la strada-piazza interna. All'esterno le aree trattate a verde che separano gli edifici dalla via pubblica, essendo questi lievemente arretrati (solo su vie secondarie).

- SPAZI PUBBLICI

Servizi pubblici: La scuola materna nell'area ad ovest con ingresso, asilo nido e altri locali posti al piano terra dell'edificio residenziale, mentre le aule si trovano in un edificio a parte, ad una quota inferiore rispetto al resto del complesso, dotato di propria area gioco esterna; l'ufficio della polizia affacciato sulla strada pubblica principale (Donaufelderstrasse); uno studio medico (pubblico perché medico della mutua) affacciato sulla piazza centrale.

Servizi complementari: Gli spazi commerciali, comprendenti negozi, una farmacia e un'agenzia della motorizzazione e ricambi auto, affacciati verso la strada pubblica principale (Donaufelderstrasse).



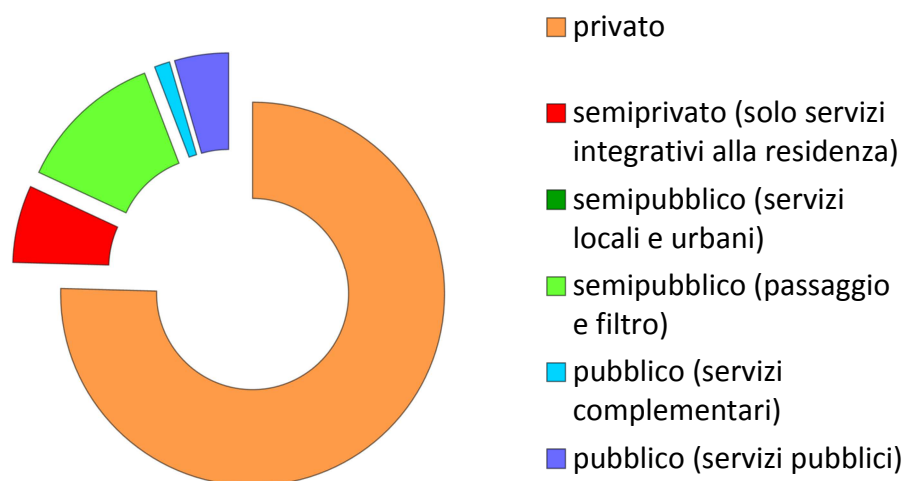
- SPAZI PRIVATI
- SPAZI SEMIPRIVATI - SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA (interni)
- SPAZI SEMIPRIVATI - SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA (esterni)
- SPAZI SEMIPRIVATI - DISTRIBUZIONE
- SPAZI SEMIPUBBLICI- PASSAGGIO E FILTRO
- SPAZI PUBBLICI - SERVIZI PUBBLICI
- SPAZI PUBBLICI - SERVIZI COMPLEMENTARI



PIANO TERRA

TABELLA 33 – sintesi del caso 21. FRAUEN WERK STADT		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (giardini degli alloggi al piano terra, logge, balconi, terrazze, parcheggi al piano interrato)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	portineria
		lavanderie
		depositi passeggini
		depositi rifiuti
		sala brico
		sala gioco bambini
		area gioco bambini esterna
		corti interne a giardino
		parcheggi bici
		living room
	DISTRIBUZIONE ALLOGGI	scale/ascensori
		pianerottoli scale
		ballatoi
		accessi e distribuzione parcheggi
corridoi		
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	piazze interne e parco fasce arretramento edificio rispetto a via pubblica
	SERVIZI LOCALI E URBANI	NON PRESENTI
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	spazi commerciali
	SERVIZI PUBBLICI	ufficio polizia
		scuola materna e asilo nido studio medico (medico della mutua)

**Grafico 29**



Articolata suddivisione gerarchica degli spazi, dei quali alcuni di servizio rivolti ai soli inquilini e altri rivolti a tutti, con nuovi spazi di tipo pubblico (scuola materna e asilo, locali commerciali, ecc.). L'intervento si propone come completamento ed integrazione delle dotazioni esistenti nel quartiere.

## PROGETTO 22 - CAN TRAVI A BARCELONA

PROGETTISTA: GRND82

ANNI COSTRUZIONE: 2006 - 2009



### Descrizione

L'intervento ha visto la costruzione di un edificio ospitante alloggi protetti per anziani, in una zona nella quale sono presenti molti servizi nelle vicinanze, di modo che gli stessi inquilini possano usufruirne facilmente. L'edificio di alloggi è a forma di L e nel mezzo è stato realizzato un centro civico con vari spazi e servizi a disposizione dell'intero quartiere. L'accesso agli alloggi avviene da una quota superiore rispetto a quella a cui si trova l'entrata del centro civico. Nel progetto si è cercato di assicurare una certa tranquillità ed indipendenza alle residenze per anziani.

- Superficie interessata dai nuovi edifici di circa 3.500 mq
- 85 alloggi protetti per anziani di cui 4 dotati di servizio di supporto, tutti con zona giorno e terrazze orientate verso sud per beneficiare della vista sulla città e del clima mediterraneo. Utilizzo di strategie attive e passive per il contenimento dei consumi energetici.
- Presenza di spazi comuni per gli anziani ospiti e di un parcheggio interno.
- Centro civico di 2.500 mq circa

### Soggetti coinvolti

L'intervento è stato promosso dal Patronat Municipal de l'Habitatge del Municipio di Barcellona, il quale si occupa di promuovere la costruzione di alloggi sociali da dare in affitto su aree in dotazione al Comune.

### Gerarchia degli spazi

#### ▪ SPAZI PRIVATI

Gli alloggi e loro pertinenze, cioè le logge e i parcheggi.

#### ▪ SPAZI SEMIPRIVATI

Servizi integrativi alla residenza: La portineria all'ingresso, un infermeria e un locale a disposizione del servizio di manutenzione per la pulizia mensile accurata degli alloggi. Presente anche un locale per il ritrovo degli anziani con piccola biblioteca. Il cortiletto interno sul quale si affacciano i 4 alloggi con servizio di supporto, che separa dal centro civico e permette l'entrata della luce nelle sale di questo.

Distribuzione: L'ingresso, le scale, gli ascensori, i corridoi, la distribuzione parcheggi.

#### ▪ SPAZI SEMIPUBBLICI

Servizi locali e urbani: Il centro civico per il quartiere con ludoteca per bambini 0-4 anni, e locali polifunzionali a disposizione delle associazioni culturali per esposizioni, mostre, conferenze, ecc.

#### ▪ SPAZI PUBBLICI

Servizi pubblici: Il percorso ciclo-pedonale creato di fronte all'accesso del centro, con piccola area verde dove è possibile sostare e parcheggiare la bici.



- SPAZI PRIVATI
- SPAZI SEMIPRIVATI - SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA (interni)
- SPAZI SEMIPRIVATI - SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA (esterni)
- SPAZI SEMIPRIVATI - DISTRIBUZIONE
- SPAZI SEMIPUBBLICI - SERVIZI LOCALI E URBANI
- SPAZI PUBBLICI - SERVIZI PUBBLICI



PIANO TERRA



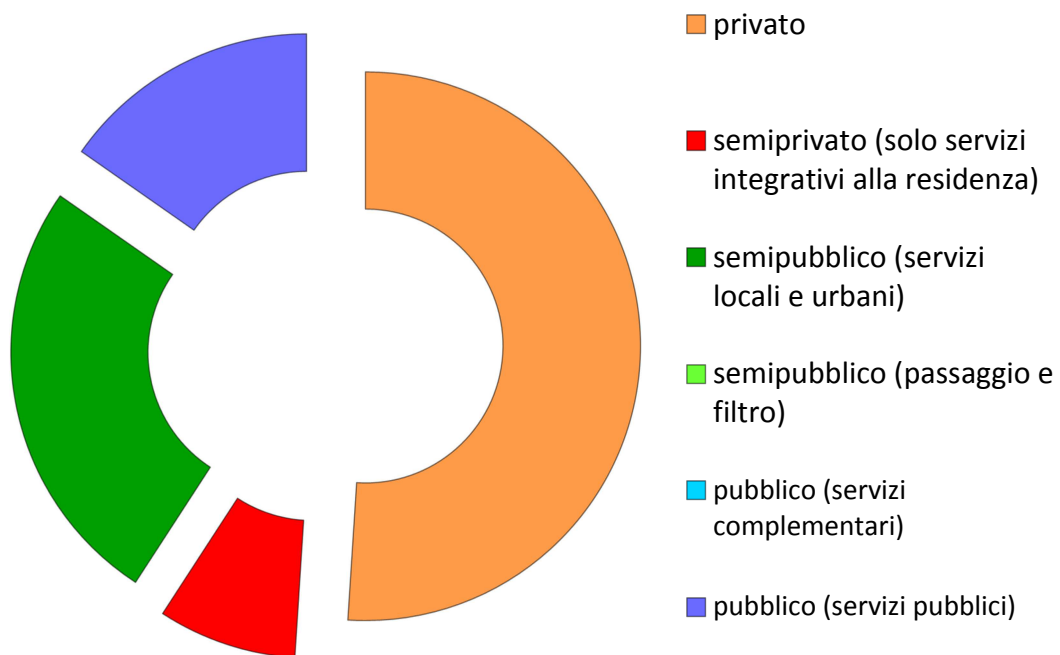
PIANO ACCESSO ALLOGGI



PIANO TIPO

TABELLA 34 – sintesi del caso 22. CAN TRAVI		
SPAZI PRIVATI	Alloggi e loro pertinenze (logge, parcheggi)	
SPAZI SEMIPRIVATI	SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA	portineria
		infermeria
		locali deposito per servizio manutenzione e pulizia
		biblioteca
		corte interna
		ritrovo anziani
	DISTRIBUZIONE	scale/ascensori
		accesso e distribuzione parcheggi
		corridoi
SPAZI SEMIPUBBLICI	PASSAGGIO E FILTRO	NON PRESENTI
	SERVIZI LOCALI E URBANI	centro civico con ludoteca e locali polifunzionali
SPAZI PUBBLICI	SERVIZI COMPLEMENTARI	NON PRESENTI
	SERVIZI PUBBLICI	percorsi ciclo/pedonali verde pubblico

Grafico 30



Presenza di spazi di servizio rivolti ai soli inquilini oltre a spazi specificatamente pensati per l'integrazione e le relazioni nel quartiere, creazione di nuovi spazi esterni di tipo pubblico.

### 2.3.1 Analisi critica

		SPAZI SEMIPRIVATI																							
		SERVIZI INTEGRATIVI ALLA RESIDENZA																							
DISTRIBUZIONE		distribuzione parcheggi	ballatoi	pianerottoli scale	corridoi	scale/ascensori	parcheeggi cicli/motocicli	cortile o piazza interna / verde comune	orti condominiali	area gioco bambini esterna	portineria	infermeria	ufficio gestore sociale	sala brico	locali deposito varie	locali o aree deposito rifiuti	sala pc/internet	sauna	lavanderia	sala gioco bambini	asilo condominiale	locali polifunzionali	biblioteca	living room	
		1.	CASA DI MAMMIA ISA	X	X		X	X		X				X	X		X	X			X	X		X	
2.	CASA SAN VINCENZO DE' PAOLI				X	X															X				
3.	CENNI DI CAMBIAMENTO		X	X		X	X		X		X		X	X					X	X					
4.	POMPEO LEONI		X		X	X	X				X								X	X					
5.	MAISONDUMONDE6				X	X					X						X								
6.	VIA ZOIA					X																			
7.	CASAREMA+					X																X			
8.	ABITIAMO INSIEME ASCOLI				X	X								X	X									X	
9.	LUOGHI COMUNI PORTA PALAZZO					X							X		X	X				X			X		
10.	VIVO AL VENTI					X																		X	
11.	SAVONNERIE HEYMANS					X													X	X				X	
12.	ADELAIDE WHARF					X																		X	
13.	ANGEL WATERSIDE					X																		X	
14.	INTERKULTURELLES WOHNEN					X														X				X	
15.	FRAUEN WERK STADT					X														X				X	
16.	CAN TRAVI					X																		X	

Tabella 35 - Spazi semiprivati casi studio social housing



		SPAZI SEMIPUBBLICI						
		PASSAGGIO E FILTRO			SERVIZI LOCALI E URBANI			
		spazio non delimitato ad accesso libero	spazio delimitato interno (piazza, corte, ecc.) con accesso diurno per soggetti esterni	spazi relazione-lavoro giovani	asilo condominiale aperto ad esterni	centro civico- ludoteca	locali polifunzionali per attività varie (locali concepiti per uso da parte degli inquilini e aperti ad esterni)	
1.	CASA DI MAMMA ISA							
2.	CASA SAN VINCENZO DE' PAOLI							
3.	CENNI DI CAMBIAMENTO	X		X				
4.	POMPEO LEONI		X					
5.	MAISON DUMONDE36		X				X	
6.	VIA ZOIA		X	X				
7.	CASACREMA+	X					X	
8.	ABITIAMO INSIEME ASCOLI				X			
9.	LUOGHI COMUNI PORTA PALAZZO	X					X	
10.	VIVO AL VENTI							
11.	SAVONNERIE HEYMANS							
12.	ADELAIDE WHARF		X					
13.	ANGEL WATERSIDE	X	X					
14.	INTERKULTURELLES WOHNEN	X						
15.	FRAUEN WERK STADT	X						
16.	CAN TRAVI					X		

Tabella 36 - Spazi semipubblici casi studio social housing

SPAZI PUBBLICI												
SERVIZI COMPLEMENTARI			SERVIZI PUBBLICI									
	locali commerciali	uffici	ristorante e/o bar	nuova piazza	attrezzature sportive	parco giochi bambini	verde pubblico	parcheggi pubblici	polizia	medico servizio sanitario pubblico	percorsi ciclo-pedonali	scuole / asili
1.	CASA DI MAMIMA ISA											
2.	CASA SAN VINCENZO DE' PAOLI											
3.	GENNI DI CAMBIAMENTO	X	X	X	X	X	X	X				
4.	POMPEO LEONI		X		X			X				X
5.	MAISONDUMONDE36	X										
6.	VIA ZOIA			X			X	X			X	
7.	CASACREMA+	X		X			X	X			X	X
8.	ABITIAMO INSIEME ASCOLI											
9.	LUOGHI COMUNI PORTA PALAZZO	X	X									
10.	VIVO AL VENTI	X										
11.	SAYONNERIE HEYMANS											X
12.	ADELAIDE WHARF		X									
13.	ANGEL WATERSIDE	X					X				X	
14.	INTERKULTURELLES WOHNEN											
15.	FRAUEN WERK STADT	X							X	X		X
16.	CAN TRAVI						X				X	

Tabella 37 – Spazi pubblici casi studio social housing

I risultati emersi dall'analisi svolta evidenziano che effettivamente è possibile ritrovare in molti progetti una articolata suddivisione gerarchica degli spazi che li compongono. Negli interventi di housing sociale è quindi registrabile la volontà di creare degli spazi di filtro, di relazione e di servizio che amplino le possibilità del progetto stesso, rendendolo più vivibile e funzionale.

La maggioranza dello spazio costruito è sempre destinato agli spazi privati, agli alloggi, ma fra questi e lo spazio pubblico esterno preesistente si inseriscono altre tipologie di spazi che creano varietà nel progetto.

I residenti di tali complessi possono vedere soddisfatti i loro bisogni e aspettative essendo i progetti pensati anche in base a chi li ha dovuti poi abitare. In molti casi gli stessi futuri inquilini sono stati coinvolti nelle fasi progettuali, attuando così una progettazione partecipata che è una fase importante se non fondamentale se si prevede la realizzazione di spazi di uso comune, poiché occorre poi rendere responsabili gli stessi futuri abitanti riguardo l'uso di questi spazi, in modo che siano anche in grado di gestirli in accordo con il soggetto che amministrerà l'immobile<sup>134</sup>.

Inoltre si integrano spesso nuovi spazi di tipo pubblico, ampliando di fatto il bacino di utenza al quale ci si vuole rivolgere, non limitandosi a costruire unicamente gli alloggi destinati ai soli soggetti che dovranno abitarli. Anche il vicinato, il quartiere e talvolta anche l'intera città beneficiano così di nuovi spazi e servizi realizzati e pensati proprio per favorire l'integrazione dell'intervento nella realtà esistente, pur riuscendo a far sì che questi abbia una propria identità (grazie ad una maggiore attenzione progettuale nel passaggio da privato a pubblico), non disperdendosi nel tessuto edilizio, ma divenendone un punto di riferimento e un valore aggiunto.

È quindi possibile, per un intervento di housing sociale, individuare quattro livelli differenti sulla base dei quali viene impostata la progettazione (in base a tre principi fondamentali: la citata gradualità, l'accessibilità e la mixité funzionale). Ad esclusione del primo, ogni livello comprende poi dei sotto ambiti, per la determinazione di alcuni dei quali si è fatto riferimento alla classificazione degli spazi di servizio propostaci dalla Fondazione Housing Sociale, poiché è l'ente più attivo sul territorio italiano (in particolare lombardo) nel fare social housing, avendo quindi una esperienza consolidata e che si riflette in una effettiva realtà progettuale.

### **1. SPAZI PRIVATI**

Non sono oggetto del nostro interesse ma è bene distinguerli da quelli comuni. Corrispondono agli alloggi dei singoli utenti e loro pertinenze, il cui accesso e uso è riservato solo ai singoli inquilini di un dato alloggio. Appare perciò definibile come "privato" tutto ciò che si affaccia all'esterno dell'unità abitativa, su spazi usufruibili anche da altre persone, anche se da essi è possibile socializzare e interagire con queste (giardini delimitati da una recinzione che li separa fisicamente da altre superfici esterne; balconi, logge, terrazze dei piani più bassi, poiché più aumenta l'altezza e più

---

<sup>134</sup> In tale senso opera Fondazione Housing Sociale in riferimento al caso italiano

si appare isolati e impossibilitati a interagire con altri). Anche cantine e autorimesse o parcheggi riservati ai soli residenti sono spazi limitati ad un uso privato.

## 2. SPAZI SEMIPRIVATI

Sono identificabili come tali tutti quegli spazi riservati in modo esclusivo ai nuovi residenti (o comunque prevalente, poiché alcuni di essi possono eventualmente essere utilizzati anche da soggetti esterni, assumendo un carattere semipubblico), costituiscono una espansione fruitiva dell'alloggio, spazio di vita domestica collettiva e di relazione sociale.

- Spazi per servizi integrativi alla residenza<sup>135</sup>: Configurano quegli spazi, locali o dotazioni che possono anche offrire dei servizi non compresi all'interno dell'alloggio e volutamente resi comuni per il beneficio di tutti gli inquilini. Alcuni possono essere pensati per aumentare il grado di socializzazione fra i residenti, permettendo loro di incontrarsi e interagire per produrre un beneficio riconosciuto dalla comunità, stimolandoli ad organizzarsi e collaborare per trovare soluzioni a problemi legati alla vita quotidiana. Possono essere sia ambienti interni agli edifici che aree esterne, il cui accesso e uso è riservato ai soli abitanti.

Alcuni spazi e servizi di tale tipo risultano essere spesso mutuati dalle esperienze di co-housing. Il confine fra social e co-housing difatti a volte appare sottile e le due tipologie tendono a fondersi ma soprattutto a confondersi, nonostante quest'ultimo si realizzi mediante modalità differenti, avendo però obiettivi di socializzazione comuni.

Fra i più frequentemente realizzati troviamo:

1. *Portineria* – disporre di un portiere che possa occuparsi di piccole operazioni manutenzione, della gestione e soprattutto del controllo dello stabile e degli inquilini è un servizio sicuramente positivo.
2. *Cortile/piazza interna (con presenza o meno di parti a giardino)* – disporre di aree all'aperto esclusive, attorno alle quali si organizzano i corpi di fabbrica degli edifici, risulta utile se l'intervento viene realizzato all'interno di un tessuto edilizio già consolidato dove è difficile trovare spazi aperti attrezzati nelle vicinanze, o nel caso l'intervento preveda la riqualificazione di un vecchio immobile già dotato di corte interna, caso frequente nei centri storici delle città. Disporre di un luogo più protetto è utile anche per assicurare un gioco sicuro all'aperto dei bambini più piccoli, difatti in molti casi in tali spazi interni più protetti sono presenti aree gioco apposite. Molti interventi di housing sociale sono destinati a giovani famiglie o single con bambini piccoli, per cui è importante assicurare la presenza di questi spazi.
3. *Living room* – una o più sale comuni di soggiorno e per il tempo libero, utilizzabili anche per altre attività come riunioni condominiali o feste (una

---

<sup>135</sup> La definizione di questi sotto ambiti è relazionata alla classificazione di FHS. Fonte: Giordana Ferri, *Il Gestore Sociale: amministrare gli immobili e gestire la comunità nei progetti di housing sociale*, Altreconomia Edizioni - 2010

dotazione della living room può essere costituita da una cucina con sala pranzo, nell'ottica di fare pranzi o cene comuni).

4. *Lavanderia* – un locale adibito al lavaggio del bucato degli inquilini, con il vantaggio di ridurre i costi e liberare spazio negli alloggi, non installando una lavatrice personale e riducendo le spese che sarebbero necessarie per il suo funzionamento, in quanto vengono suddivise fra tutti i condomini.
5. *Locali di deposito (anche locali o aree deposito rifiuti)* – spazi ulteriori di deposito per materiale ingombrante che è possibile evitare di portarsi in casa sono sempre utili, soprattutto un deposito comune per i bidoni dei rifiuti condominiali se è in vigore la raccolta differenziata porta a porta.
6. *Deposito/parcheggio cicli-motocicli* – in un ottica di riduzione dell'inquinamento e della congestione data dal traffico automobilistico, uno spazio di tale tipo risulta sempre più attuale.
7. *Sala brico* – un locale apposito e attrezzato dove svolgere piccoli lavori di fai-da-te, magari con l'aiuto di qualche altro inquilino. Se si vive in città e non si ha a nemmeno a disposizione una propria autorimessa, un locale dove effettuare piccoli lavori che può essere necessario fare torna utile.

- Spazi di distribuzione: Tutti gli spazi di distribuzione e passaggio interni agli edifici hanno carattere di spazi semiprivati, anche se esistono differenze fra di essi in quanto non tutti permettono una effettiva possibilità di socializzazione.

Si nota la predilezione per l'utilizzo del ballatoio, che libera spazio all'interno a favore degli alloggi e da esso è possibile osservare ciò che accade all'esterno (si affacciano spesso su cortile, piazzette, ecc.) con maggiori possibilità di relazionarsi anche solo visivamente con altre persone. Riguardo la distribuzione interna, si predilige l'utilizzo di semplici pianerottoli per ogni piano, dai quali accedere al massimo a 3-4 appartamenti, il che rende più facile la socializzazione fra vicini di quanto non consentirebbero lunghi corridoi dai quali accedere a molti alloggi (la sensazione sarebbe quella di trovarsi in un hotel).

Spesso i parcheggi privati sono realizzati al piano interrato, sotto gli edifici, per questo è necessario un sistema distributivo apposito che permetta di raggiungere il proprio posto auto o autorimessa.

### **3. SPAZI SEMIPUBBLICI**

Sono spazi che si interpongono fra quelli più privati e quelli pubblici, contribuendo a metterli in contatto o fondendo in essi caratteristiche dell'uno e dell'altro. Sono una categoria di spazi che non veniva considerata nell'edilizia pubblica.

- Spazi di passaggio e filtro: Sono spazi esterni sui quali si affacciano solamente gli edifici del nuovo complesso residenziale, o comunque di immediata pertinenza di questo, apparendo così più "chiusi" rispetto all'esterno, ma tuttavia aperti al passaggio e sosta di non residenti i quali possono circolarvi liberamente (permettono ad esempio di raggiungere altre zone o determinati spazi pubblici,

collegandoli fra loro), garantendo comunque un certo presidio da parte degli abitanti che possono facilmente controllarli dalle proprie abitazioni<sup>136</sup>. Fungono inoltre da zona filtro, permettendo un transito più graduale da ambiti privati a pubblici, specialmente per le zone dove sono localizzati gli ingressi. Collocandosi tra le due tipologie di spazi contribuiscono ad una migliore integrazione del complesso nel contesto urbano esistente.

Generano nei residenti un maggiore senso di appartenenza al luogo che acquista più valore ai loro occhi, non risultando più solo “lo spazio pubblico oltre la soglia di casa”, ma uno spazio percepito come proprio, da preservare dal degrado. È fondamentale all’atto della progettazione riservare molta attenzione al trattamento di questi spazi, in modo che sia possibile distinguerli dallo spazio puramente pubblico.

Si differenziano principalmente in due tipi: quelli che non sono delimitati da nessuna barriera fisica tangibile, i cui margini si fondono quasi con quelli dello spazio pubblico, rendendo più immediato il passaggio dall’uno all’altro ma preservando comunque la propria funzione di passaggio e filtro grazie ad una progettazione attenta; quelli che sono delimitati e circoscritti in una piazza o corte il cui accesso è consentito ai non residenti solo nelle ore diurne, poiché da essi è possibile accedere a servizi pubblici o simili che sono aperti solo di giorno, divenendo poi nelle ore notturne spazi più privati.

- Spazi per servizi locali e urbani<sup>137</sup>: Sono spazi destinati ad offrire servizi che oltre a supportare la nuova comunità, si aprono alla realtà locale preesistente, al quartiere, consolidando il tessuto sociale e favorendo l’integrazione. Possono essere pensati, per esempio, per specifiche categorie di utenti o, al contrario, incrociare tipologie di utenza complementari (ad esempio anziani e bambini). Il fatto di essere rivolti non solo ai nuovi insediati, ma pensati anche e soprattutto per il quartiere, fa sì che nello stesso luogo (uno spazio ricreativo polifunzionale, archivio giovani creativi, centro bambini e genitori, ecc.) si possano generare nuove ed interessanti interazioni, evitando così si creino i presupposti per fare dell’intervento un ghetto.

Spesso sono spazi a duplice valenza, che nascono principalmente come spazi di tipo semiprivato ma che possono essere aperti anche ad esterni in occasione di attività o per offrire un servizio. Altre volte nascono già come rivolti al quartiere, magari pensati anche per offrire servizi ad una certa utenza presente fra i nuovi insediati (come gli spazi di incontro/relazione e lavoro per i giovani). Generalmente sono gestiti da soggetti del Terzo Settore.

---

<sup>136</sup> L’idea è quella di creare “l’occhio sulla strada” descritto da Jane Jacobs nei suoi scritti.

<sup>137</sup> Ibidem.

#### 4. SPAZI PUBBLICI

Sono quegli spazi usufruibili da tutti i cittadini, solitamente collocati in modo tale da rendere più semplice e diretto il loro accesso (“aperti” verso il quartiere e la città). Si differenziano principalmente in base al soggetto responsabile della loro gestione.

- Spazi per servizi pubblici: Sono spazi destinati a servizi aperti a tutti i cittadini che in genere ricadono nell’ambito degli standard urbanistici da assicurare mediante le urbanizzazioni secondarie (definiti in Italia dal D.M. 1444/68). Il gestore solitamente è pubblico, ma può trattarsi anche di un privato che offre servizi dello stesso tipo.

Le dotazioni di servizi di tale tipo si materializzano spesso in nuove piazze, parchi pubblici o aree verdi e parcheggi, incrementando appunto la dotazione di standard di servizio del quartiere.

Alcuni degli stessi spazi semipubblici di passaggio e filtro sarebbero così classificabili, ma assumono una valenza diversa proprio in base alla loro differente ubicazione e trattamento. Gli spazi indicati come “pubblici” lo sono perché per accedervi non si ha l’impressione di oltrepassare nessun margine, anche se questo non è fisicamente evidenziato.

Per meglio connettere gli interventi al tessuto edilizio esistente e alla città, si opera spesso integrando questi spazi alla rete di percorsi ciclo/pedonali cittadini, incentivando e facilitando così il passaggio delle persone nella zona.

L’incremento della dotazione di servizi di tipo pubblico si riflette anche nella realizzazione di nuove scuole materne/asili nido, collegandosi sempre al fatto che questi interventi sono spesso destinati a giovani famiglie o single con bambini, i quali necessitano di un luogo vicino dove poterli lasciare in sicurezza mentre sono a lavoro. Ovviamente tale tipo di servizio è poi a beneficio di tutto il quartiere.

- Spazi per servizi complementari/funzioni compatibili con la residenza<sup>138</sup>: Sono spazi destinati a servizi di carattere commerciale o pubblico, per piccole attività produttive o del terziario. In sostanza tutti quegli spazi la cui gestione è in genere affidata ad operatori privati.

In molti casi si inseriscono dei locali a destinazione commerciale (negozi di vario genere) negli interventi e in misura minore uffici per soggetti privati o bar e ristoranti. L’intenzione principale è cercare di rendere più remunerativo l’investimento, vista la presenza di molti alloggi posti in affitto (rientro nei costi lento), quindi si vuole rientrare nelle spese affittando o vendendo questa tipologia di locali a soggetti portatori di interesse nell’intervento, i quali contribuiscono così a renderlo più funzionale e frequentato, evitandone l’isolamento.

Non in tutti gli interventi è ovviamente possibile prevedere tutta questa varietà di spazi, ma adottare tale gerarchia e rendere il progetto così articolato, contribuisce a

<sup>138</sup> Ibidem.

rafforzarlo e renderlo migliore e più fruibile, donandogli quella qualità ambientale, architettonica, sociale e funzionale ricercata.

Appare in ogni caso complesso decretare quali spazi andrebbero concretamente realizzati, soprattutto quelli che corrispondono ad un effettivo servizio.

Se parliamo di spazi destinati ai soli residenti, sarebbe sempre opportuno prima consultarli, per così realizzare qualcosa che incontri effettivamente i loro bisogni ed interessi, ritornando così al tema della progettazione partecipata. Le esigenze inoltre cambiano in base alla tipologia di utenza principale alla quale l'intervento sarà destinato, quindi spazi utili per alcuni, appaiono superflui per altri (una lavanderia comune sarà sicuramente più apprezzata da un utenza giovane e/o temporanea come possono essere degli studenti; locali o aree gioco attrezzate esterne sono inutili se l'utenza è costituita principalmente da single, studenti o anziani; ecc.)

Se parliamo di spazi e servizi più pubblici invece, la prima operazione da effettuare sarebbe quella di rilevare la situazione esistente nel quartiere, per cercare di capire cosa effettivamente manca e tutti gli abitanti desidererebbero fosse realizzato. Inoltre un dialogo con le pubbliche amministrazioni è d'obbligo per conoscere le carenze e le problematiche della zona di intervento. In definitiva occorre dare molto peso alla fase pre-progettuale per poter produrre un progetto efficace.

Avvalendosi dei risultati rilevati nell'analisi è comunque possibile proporre delle stime quantitative riguardanti le percentuali di superficie costruita da destinare alle diverse tipologie di spazio. Sono dati che ovviamente vanno presi con cautela, in quanto risultato di una analisi effettuata su differenti casi, ma che non può comunque coprire la pluralità di situazioni che è possibile ritrovare nella realtà. Come detto occorre appunto valutare bene ogni caso per sapere cosa effettivamente realizzare.

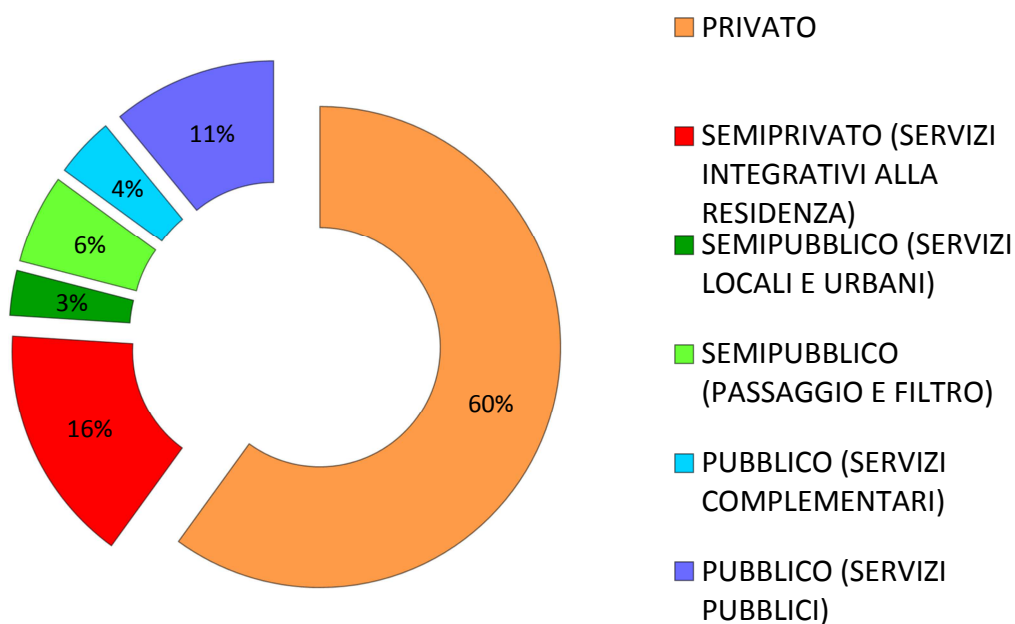


Grafico 31



Sulla base di questi risultati, frutto di una media calcolata sui 16 casi esaminati, è possibile poi proporre dei “range” che meglio definiscono le percentuali di destinazione delle superfici costruite entro le quali rimanere, sempre che sia prevista la realizzazione del determinato tipo di spazio di volta in volta considerato:

- SPAZI PRIVATI – Le superfici costruite destinate a questi spazi sono generalmente comprese fra il 45% e il 74%.
- SPAZI SEMIPRIVATI – Non sono compresi fra gli spazi semiprivati quelli destinati alla “distribuzione” poiché in ogni caso necessari (anche se possono essere pensati in modi differenti), mentre quelli destinati a “servizi integrativi alla residenza” hanno un valore maggiore per il progetto. Le superfici costruite da destinare a questi spazi potrebbero essere comprese fra il 8,5% e il 30%.
- SPAZI SEMIPUBBLICI (servizi locali e urbani) – Le superfici costruite da destinare a questi spazi potrebbero essere comprese fra il 1,5% e il 10%.
- SPAZI SEMIPUBBLICI (passaggio e filtro) – Le superfici costruite da destinare a questi spazi potrebbero essere comprese fra il 3% e il 21%.
- SPAZI PUBBLICI (servizi complementari) – Le superfici costruite da destinare a questi spazi potrebbero essere comprese fra il 2% e il 11,5%.
- SPAZI PUBBLICI (servizi pubblici) – Le superfici costruite da destinare a questi spazi potrebbero essere comprese fra il 5,5% e il 25%.



### 3. CONCLUSIONI

Possiamo affermare che esiste una differenza sostanziale nella realtà progettuale fra gli interventi ERP e di social housing, in quanto in questi ultimi si rileva una presenza di spazi relazionali e di servizio alla residenza e alla comunità, organizzati secondo una gerarchia più articolata rispetto a quanto fatto dall'edilizia pubblica, introducendo inoltre degli spazi-filtro di integrazione che prima non venivano previsti. Tutto ciò contribuisce a rendere i complessi residenziali più vivibili, più funzionali, contraddistinti da una maggiore qualità e percepiti come più sicuri e con una propria identità da parte di chi li vive.

Nell'edilizia pubblica gli unici spazi di servizio ai residenti si configuravano al massimo in anonimi locali di deposito, mentre gli spazi per instaurare una qualche forma di relazione si limitavano a cortili esterni trattati a prato con qualche piantumazione. Nel social housing abbiamo rilevato invece moltissimi spazi con funzioni sia di servizio che sociali, per incentivare e favorire le relazioni fra i nuovi abitanti insediati e la comunità preesistente.

Lo spazio pubblico e i servizi di tipo pubblico sono inoltre presenti in maggiore quantità, realizzati nello stesso momento delle residenze, non delegando quindi la loro costruzione ad altri enti con il rischio di non vederli compiuti prima di molto tempo. Si ha un riscontro maggiore fra progetto e opera completa.

Dopo aver quindi definito cosa sono gli "spazi comuni" e, grazie all'analisi dei casi studio, come vengano intesi e le forme attraverso cui vengono realizzati all'atto della pratica in un intervento classificato come di housing sociale, sorge spontaneo pensare guardando al caso italiano, se i soggetti che si sono sempre occupati di edilizia residenziale pubblica (in Lombardia le ALER, gli ex-IACP) possano trarre insegnamento da questo modo di pensare e realizzare i progetti cercando di uniformarsi a quanto stanno facendo i soggetti privati che si avvalgono delle risorse del Sistema dei Fondi Immobiliari. Potrebbero le ALER realizzare interventi simili a quelli dell'edilizia privata sociale? Sarebbe loro possibile andare oltre la sola costruzione degli alloggi, realizzando interventi nei quali si consideri maggiormente, con più attenzione, l'ambito fra la città e la residenza personale, preoccupandosi di realizzare anche spazi di relazione e spazi di servizio?

L'edilizia pubblica dovrebbe valutare la qualità del costruito anche in base ad altri fattori (non solo preoccupandosi del rispetto di criteri fisici e dimensionali da parte degli alloggi), come la presenza di nuovi spazi, sia interni che esterni ai fabbricati, e la possibilità di offrire attraverso questi dei servizi e occasioni concrete di relazione. Occorrerebbe fare in modo che chi abita quegli edifici non si senta parte di una realtà diversa da quella che lo circonda solo perché risiede in una "casa popolare", che può

anche rispettare l'ultima normativa in fatto di contenimento dei consumi energetici, ma viene sempre vista come un'abitazione per soggetti colpiti da una qualche forma di disagio e per questo percepita come qualcosa dalla quale estraniarsi e da evitare, un abitare che presenta sempre delle problematiche, soprattutto dal punto di vista sociale.

Per quali motivi l'operato delle ALER dovrebbe quindi conformarsi a quello dell'edilizia privata sociale (che allo stato attuale è l'unica a fare housing sociale con interventi importanti)? Quali sono i punti che le vedono per ora impossibilitate ad agire allo stesso modo?

#### 1. PROBLEMA ECONOMICO

Secondo il Testo Unico (Legge Regionale 4 dicembre 2009, n° 27) alle ALER spetta il compito di attuare interventi esclusivamente ascrivibili al settore dell'edilizia residenziale pubblica tramite il ricorso a risorse che non contemplano i privati. Secondo l'art. 15 del T.U.:

*“Le ALER provvedono al raggiungimento dei propri scopi mediante:*

- a) i finanziamenti dello Stato, della Regione e degli enti locali destinati all'edilizia residenziale pubblica;*
- b) i canoni di locazione degli immobili di proprietà secondo i criteri e le modalità stabilite dalla normativa vigente per l'edilizia residenziale pubblica;*
- c) i fondi integrativi appositamente stanziati dalla Regione e dai comuni per il perseguimento delle finalità inerenti al ruolo di calmieratori del mercato, per la tutela delle fasce più deboli e per le situazioni di particolare tensione abitativa;*
- d) i proventi per spese tecniche e generali relative ai programmi di edilizia residenziale pubblica;*
- e) i proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio immobiliare;*
- f) le ulteriori entrate derivanti dalle attività di cui all'articolo 12, comma 1, lettere a), d), e), ed altre risorse destinate all'incremento dell'offerta abitativa, alla riqualificazione ed alla manutenzione del patrimonio abitativo, provenienti da finanziamenti appositamente stanziati dalla Regione;*
- g) le eventuali altre entrate derivanti da lasciti, legati e donazioni.”*

Alla luce del fatto che le risorse pubbliche sono sempre più diminuite nel corso degli anni, si presentano quindi ulteriori problemi. Difatti gli interventi attuati dalle ALER devono sottostare a precisi limiti di costo che dipendono dall'entità dei finanziamenti erogati (utilizzati prevalentemente per costruire i soli alloggi) e le uniche possibilità di ottenere finanziamenti aggiuntivi, come abbiamo visto, dipendono dalla certificazione di adozione di certe migliorie come definito dal Decreto Ministeriale dei Lavori Pubblici 5 agosto 1994. In tale documento apprendiamo che l'edilizia pubblica ragiona in termini di superfici (in metri quadrati) in base alle quali determina l'eventuale finanziamento aggiuntivo. Le

“superfici non residenziali”, cioè quelle che non riguardano l’alloggio, non vengono considerate a parte, ma rientrano poi in un calcolo per determinare la “superficie complessiva” assieme alle superfici degli alloggi e dei parcheggi. Inoltre viene considerata “superficie non residenziale” solo quella facente comunque parte dell’edificio, non considerando assolutamente la superficie esterna e il suo trattamento.

La qualità di queste superfici poi, dipende come detto da certe migliorie che però non tengono conto della funzione degli spazi. Non importa che una data superficie corrisponda per esempio ad un deposito comune per i rifiuti o ad una lavanderia, quindi il valore e l’utilità di un dato spazio non influisce sulla determinazione della sua qualità (che invece dipende da: dotazione di polizze assicurative postume; adozione di un piano di qualità relativo all’intervento e/o al programma di manutenzione; miglioramento del confort ambientale con riferimento agli aspetti acustici ed igrometrici).

Tutto ciò porta a non considerare la realizzazione di spazi comuni negli edifici e all’esterno di essi, poiché non è possibile sostenere il loro costo. I finanziamenti pubblici non coprono la loro realizzazione, il cui onere ricadrebbe a tal punto sulle casse delle ALER, le quali difficilmente possono permettersi elevate spese aggiuntive poiché dipendono per la gran parte da finanziamenti pubblici. I proventi ricavati dai bassi canoni di locazione e dall’alienazione di immobili del proprio patrimonio (non sempre opportuna vista la già cronica carenza di alloggi) non sono in grado di assicurare loro un’elevata capacità autonoma di spesa.

A causa di questi problemi economici quindi, le attività attuali delle ALER si limitano a pochi interventi di nuova costruzione, riducendosi sempre più alla sola opera di gestione e manutenzione del “patrimonio” edilizio che portano in dote, per la gran parte residuo delle grandi operazioni INA CASA e GESCAL degli anni ’50, ’60 e ’70.

## 2. PROBLEMA GESTIONALE

Anche se le ALER realizzassero degli spazi di servizio e socializzazione per gli inquilini o per il quartiere, mancherebbe una figura in grado di occuparsi della gestione di questi spazi e dell’utenza che ne usufruirebbe.

Il compito delle ALER, secondo il Testo Unico (Legge Regionale 4 dicembre 2009, n° 27), si limita <<all’acquisto, costruzione, recupero di abitazioni ed immobili ed alla loro gestione e manutenzione>>, non è contemplata la gestione di ulteriori spazi con funzioni differenti da quelle dell’alloggio. Sono poi i servizi sociali dei Comuni che si occupano dell’assegnazione delle abitazioni agli aventi diritto, secondo i risultati delle graduatorie degli appositi bandi.

Manca poi una figura che si preoccupi far conoscere gli inquilini fra loro, venga a conoscenza delle loro esigenze e si preoccupi di istruirli sull’uso degli spazi comuni

che sarebbero realizzati, in modo che siano poi in grado anche di gestirli autonomamente, avendo comunque sempre qualcuno a cui fare riferimento. Questo tipo di figura è presente negli interventi realizzati dall'edilizia privata sociale (il ruolo ricoperto dal gestore sociale o dalle associazioni e cooperative che gestiscono gli spazi comuni), nei quali si è soliti "accompagnare" i futuri inquilini dalle fasi embrionali del progetto fino alla soglia di casa, potendo questi sempre contare su soggetti ai quali fare riferimento per problemi di ordine sociale ed organizzativo.

A meno di una sostanziale modifica a livello normativo, alla L.R. 27/2009, appare difficile prospettare uno scenario differente riguardo l'operato delle ALER.

Sarebbe opportuno, nelle modifiche da apportare alla legge, dare spazio alla possibilità di attuare forme di collaborazione e di stipula di convenzioni con soggetti differenti, sia pubblici che privati, per il reperimento di ulteriori capitali utili agli scopi dell'azienda, così come accade nell'edilizia privata sociale dove soggetti privati e pubblici (nella fattispecie i comuni) si convenzionano per poter rendere possibile la realizzazione del complesso abitativo. L'entrata in gioco di ulteriori capitali permetterebbe di poter pensare in modo differente il progetto, con la possibilità di realizzare ulteriori spazi.

Come detto però, sarebbe comunque sempre necessaria una figura che si occupi della gestione degli spazi oltre l'alloggio, poiché non presente all'interno del personale ALER. Nelle modifiche da apportare alla legge quindi dovrebbe essere contemplata la presenza di tale figura, che costituirebbe un costo aggiuntivo sì, ma possibile da sostenere se propendesse verso il convenzionamento con altri soggetti.

Recentemente si è assistito al cambio del modello organizzativo delle ALER stesse, con l'emanazione della L.R. n° 17 del 26 novembre 2013 che ha sancito l'accorpamento delle Aziende, portando il loro numero dalle attuali 13 a 5. ALER Mantova è stata accorpata alle ALER di Brescia e Cremona e nei prossimi mesi, indicativamente attorno giugno-luglio, l'accorpamento diverrà definitivo poiché attualmente si è ancora in una fase di transizione. Questo cambio di organizzazione fa pensare che le ALER saranno destinate a vedere modificate anche le loro modalità operative, ampliando di fatto il loro campo di azione e aprendosi a più realtà.

A supporto di quanto ipotizzato è possibile citare un documento di Regione Lombardia, il DGR n° 1417 del 28 febbraio 2014 recante la "*Proposta al Consiglio Regionale del Programma Regionale di Edilia Residenziale Pubblica 2014-2016*"<sup>139</sup>, nel quale appare, fra gli indirizzi strategici della programmazione, un capitolo dedicato all'intenzione di riformare il T.U. dell'ERP, la L.R. 27/2009.

---

<sup>139</sup> Ricordiamo che l'ultimo PRERP risale al 2007-2009 e proposte per uno nuovo imminente erano già state avanzate ad un convegno dell'ottobre 2013 dall'assessore regionale alla Casa, Housing sociale e Pari opportunità, Paola Bulbarelli, la quale stimava disponibili circa 200 milioni di euro per il nuovo PRERP. Nella proposta del DGR n° 1417 la somma è stata ridimensionata a circa 120 milioni di euro.

Nel documento di proposta viene detto che *<<alla luce di un contesto socio-economico profondamente mutato, si dovrà affrontare un "cambio di prospettiva" delle politiche abitative>>*, tramite:

1. *Maggior consapevolezza che la politica abitativa è anzitutto una politica di welfare (salvaguardia della coesione sociale; riduzione del disagio abitativo)*
2. *Superamento del dualismo pubblico/privato a favore di un sistema di ERS più articolato in termini di servizi, strumenti e soggetti che insieme si preoccupano di soddisfare il fabbisogno abitativo (ampliamento della gamma di operatori del settore abitativo e in conseguenza dei possibili beneficiari; presenza di gestori sociali in grado di garantire maggior efficienza nei processi gestionali; aggiornamento delle disposizioni regionali sui fondi immobiliari con un'apertura agli operatori dell'housing sociale e al tema dell'invenduto)*

Tale cambio di prospettiva dovrà riguardare anche le modalità di intervento per nuove costruzioni e riqualificazione di quartieri, impegnandosi per rendere possibile la costruzione di comunità sostenibili tramite lo sviluppo delle dimensioni sociale, economica e fisica. Sarà quindi importante preoccuparsi della *<<qualità edilizia, attenzione all'inserimento urbano, presenza di servizi, efficaci criteri di selezione degli inquilini e di gestione degli immobili e delle comunità, ecc.>>*.

L'intenzione insomma, sembra quella di conformarsi agli aspetti che caratterizzano gli interventi operati dall'edilizia privata sociale.

Se la L.R. verrà modificata, come è presumibile aspettarsi nel prossimo futuro, uno scenario possibile ed ipotizzabile potrebbe vedere il Comune cedere un'area in diritto di superficie ad ALER, la quale grazie ad un accordo con un privato realizzerebbe il complesso. Il privato finanzierebbe buona parte dell'intervento, permettendo così un minore investimento da parte pubblica (ALER e Regione), comunque necessario per contribuire almeno a coprire parte dei costi relativi agli alloggi a canone sociale. Difatti l'housing sociale realizzato dai privati non riesce da solo a farsi carico anche della realizzazione di alloggi destinati all'utenza più debole, appannaggio dell'ERP, per l'insostenibilità finanziaria di questi, certo non gradita agli investitori che puntano comunque ad ottenere una minima rendita dalle proprie operazioni, cosa non possibile se affittassero gli alloggi con un canone sociale (e difatti le utenze destinarie di ERP e housing sociale sono molto differenti a livello economico e sociale). Questa distinzione di utenze fra ERP e social housing collide non poco con gli obiettivi stessi che ci si prefigge nelle politiche abitative, relativamente alla realizzazione un adeguato mix-sociale.

Una parte di alloggi sarebbe quindi destinata all'affitto a canone sociale e moderato (o altri tipi di canone sostenibile), mentre la restante in libera vendita o a riscatto, i cui proventi andrebbero al privato, rendendo così possibile un effettivo mix sociale. L'ALER si occuperebbe poi della manutenzione degli immobili e spazi di relazione e servizio

creati, oltre alla gestione di questi ultimi e delle utenze collaborando magari con soggetti del terzo settore.

Per non ridursi quindi a soli gestori e manutentori del proprio patrimonio esistente, le ALER dovrebbero poter operare diversamente ed inserirsi come soggetti cooperanti all'interno delle iniziative, contribuendo nella misura a loro possibile e portando però in dote una comprovata esperienza nella manutenzione e gestione del patrimonio edilizio che manca invece ai privati (ed è fonte di dubbi per il futuro relativamente agli interventi da questi finora realizzati).

Una prima e concreta avvisaglia dell'intenzione di riformare le modalità operative delle ALER (così come attualmente definite dalla L.R. 27/2009), aprendole alla possibilità di forme di collaborazione e stipula di convenzioni fra più soggetti per la realizzazione di interventi differenti rispetto alle normali competenze di queste, ci giunge da Regione Lombardia sotto forma di un bando che è in procinto di pubblicazione (data di pubblicazione prevista attorno metà aprile 2014 con chiusura a fine giugno 2014), intitolato "*LABORATORI SOCIALI DI QUARTIERE: nuovi spazi di attivazione sociale*"<sup>140</sup>, che intende <<*sostenere la sperimentazione, all'interno di contesti di Edilizia Residenziale Pubblica, di nuovi modelli di gestione residenziale che si pongano tra gli obiettivi principali la costruzione di comunità maggiormente responsabili, partecipative ed economicamente sostenibili*>> aggiungendo che <<*tali sperimentazioni, avvalendosi dell'attivazione di Laboratori Sociali di Quartiere, potranno sollecitare l'avvio di processi di coinvolgimento dei cittadini, sostenere interventi di rigenerazione urbana partecipati nonché rappresentare un importante campo di verifica di approcci innovativi alla gestione*>>.

I progetti da presentare dovranno essere riferibili ad almeno due dei seguenti ambiti di intervento:

1. Promozione della rappresentanza – attivare processi di responsabilizzazione e informazione dei cittadini utenti;
2. Organizzazione dell'intermediazione – nuove forme organizzative fra inquilini e proprietà, attraverso l'inserimento di nuove figure dedicate;
3. Promozione dell'autogestione – incentivare i processi riferiti all'autorganizzazione degli abitanti dei quartieri ERP;
4. Contrasto alla morosità incolpevole – rimodulazione delle procedure ordinarie di gestione, integrazione con politiche attive del lavoro;
5. Contrasto al disagio sociale – promuovere un'azione conoscitiva dell'inquinato attivando il coordinamento di tutte le politiche pubbliche.

Per gli interventi proposti sarà necessario mettere a disposizione, nel territorio di pertinenza del progetto, spazi fisici/locali di supporto alle attività previste.

---

<sup>140</sup> Presentato dalla Direzione Generale Casa, housing sociale e pari opportunità della Regione Lombardia il giorno 7 marzo 2014



I finanziamenti disposti dalla Regione per l'avvio dei progetti potranno essere richiesti esclusivamente dalle ALER in accordo con i Comuni competenti, i quali dovranno obbligatoriamente istituire un rapporto stretto di condivisione del progetto. Questi due soggetti, che costituiranno gli enti capofila, potranno inoltre coinvolgerne altri, sia pubblici che privati, ritenuti utili al raggiungimento degli obiettivi prefissati e istituendo così delle forme di partenariato, regolato da una apposita convenzione.

## BIBLIOGRAFIA

- Giordana Ferri per Fondazione Housing Sociale, ***Il Gestore Sociale: amministrare gli immobili e gestire la comunità nei progetti di housing sociale***, Altreconomia Edizioni - 2010
- Gruppo 24 Ore (Il Sole 24 Ore), ***Il Social Housing - Analisi e Prospettive***, Mediascan s.r.l. – 2009
- ***Edilizia sociale in Europa – Premio Ugo Rivolta 2007***, Abitare Sagesta spa, Milano, 2008
- Alfonso Acocella, ***L'edilizia residenziale pubblica in Italia da 1945 ad oggi***, Cedam Padova – 1980
- Anna Delera, ***Ri-Pensare l'abitare: Politiche progetti e tecnologie verso l'housing sociale***, Hoepli Milano – 2009
- Elio Bosio / Warner Sirtori, ***Abitare: il progetto della residenza sociale fra tradizione e innovazione***, Maggioli Editore – 2010
- Antonello Boatti, ***Abitare in Lombardia ai tempi della crisi***, Maggioli editore - 2013
- Elio Bosio / Warner Sirtori / Lucia Castiglioni / Elisabetta Ginelli / Andrea Bosio, ***Territori spazi tecnologie dell'abitare: progettare un futuro possibile***, 111 Via Caldera, edizioni Aracne – 2013
- Jan Gehl, ***Vita in città – Spazio urbano e relazioni sociali***, Maggioli editore – 2012
- Alberto Gasparini / Franco Stagni, ***Per ben abitare: Domande della gente, risposte dei progettisti, delle istituzioni di edilizia pubblica, degli scienziati sociali***, Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia – 2001
- Alberto Gasparini, ***La sociologia degli spazi***, Carocci Editore – 2000
- Pino Brugellis / Francesco Pezzulli, ***Spazi comuni: reinventare la città***, Bevivino Editore – 2006
- Giuseppe Samonà, ***La casa popolare degli anni '30***, Marsilio Editori – edizione del 1982
- Antonio Tosi, ***Case, quartieri, abitanti, politiche***, Libreria Clup – 2004
- A cura di Anna Lambertini / Annalisa Metta / Maria Livia Olivetti, ***Città pubblica / paesaggi comuni: Materiali per il progetto degli spazi aperti dei quartieri ERP***, Gangemi Editore – 2013
- Ado Franchini / Paolo Righetti, ***Tipologie residenziali contemporanee: Manuale di realizzazioni europee degli ultimi vent'anni***, BE-MA Editrice – 2000
- Kenneth Frampton, ***Storia dell'architettura moderna***, Zanichelli Editore – edizione 1993
- Leonardo Benevolo, ***Storia dell'architettura moderna***, Edizioni Laterza – edizione 2004
- Lina Scavuzzo, ***Social Housing a Vienna: Il progetto della residenza come campo di sperimentazione per le politiche pubbliche***, Maggioli Editore – 2011

- Manfredo Tafuri, **Storia dell'architettura italiana 1944-1985**, Einaudi Editore – edizione 2002
- Matthieu Lietaert, **Cohousing e condomini solidali - Guida pratica alle nuove forme di vicinato e vita in comune con allegato il documentario "Vivere in cohousing"**, Aam Terra Nuova, Firenze – 2007
- Salvatore Dierna / Fabrizio Orlandi, **Buone pratiche per il quartiere ecologico: linee guida di progettazione sostenibile nella città della trasformazione**, Alinea Editrice, Firenze – 2005
- ALER Mantova, **Case popolari / una storia mantovana: dall'IACP all'ALER**, Tipografia Commerciale Società Cooperativa, Mantova – 2005
- Associazione Italiana Prefabbricazione per l'Edilizia Industrializzata (A.I.P.), **Prefabbricazione edilizia in evoluzione n° 4**, Numero speciale - luglio/agosto 1978

#### ARTICOLI E RICERCHE

- **Social Housing in Europa e Focus sull'Italia**, Scenari Immobiliari - 2007  
[http://www.scenari-immobiliari.it/ITPublic/download\\_free.aspx?IdArt=563](http://www.scenari-immobiliari.it/ITPublic/download_free.aspx?IdArt=563)
- Massimo Baldini / Marta Federici, **Il Social Housing in Europa**, CAPPaper n. 49, Dipartimento di Economia Politica dell'Università di Modena e Reggio Emilia, 2008  
[http://www.capp.unimo.it/pubbl/cappapers/Capp\\_p49.pdf](http://www.capp.unimo.it/pubbl/cappapers/Capp_p49.pdf)
- Alice Pittini / Elsa Laino, **Housing Europe Review 2012**, CECODHAS Housing Europe's Observatory - 2011  
[http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file\\_/HER%202012%20EN%20web2\\_1.pdf](http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file_/HER%202012%20EN%20web2_1.pdf)
- Raffaele Lungarella, **Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"?**, Istituzioni del Federalismo 3/4 – 2010  
[http://www.regione.emiliaromagna.it/affari\\_ist/Rivista\\_3\\_4\\_2010/Lungarella.pdf](http://www.regione.emiliaromagna.it/affari_ist/Rivista_3_4_2010/Lungarella.pdf)
- Giordana Ferri, **Housing sociale innovativo sostenibile**, dossier allegato alla rivista "Il Progetto Sostenibile" n° 25, Edicom Edizioni - giugno 2010  
[http://www.fhs.it/allegati/201204161559220.PS25\\_Dossier.pdf](http://www.fhs.it/allegati/201204161559220.PS25_Dossier.pdf)
- Monica De Paoli / Maria Nives Iannaccone, **Edilizia Residenziale Pubblica**, allegato al n° 5 di FederNotizie - settembre 2009  
<http://www.federnotizie.org/res/federnotiziepertutti/ediliziaresidenzialepubblica.pdf>
- Paolo Urbani, **L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali**, Istituzioni del Federalismo 3/4 – 2010  
[http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/Rivista\\_3\\_4\\_2010/Urbani.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_4_2010/Urbani.pdf)
- **L'abitare sociale**, Cittalia: Fondazione ANCI Ricerche – 2010  
[http://www.cittalia.com/images/file/ABITARE\\_SOCIALE\\_bassa.pdf](http://www.cittalia.com/images/file/ABITARE_SOCIALE_bassa.pdf)
- **I Comuni e la questione abitativa: le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi**, Cittalia: Fondazione ANCI Ricerche – febbraio 2010 (2° ed.)

- <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Questione%20abitativa.pdf>
- **Social Housing e agenzie pubbliche per la casa**, Dexia-crediop/Censis/Federcasa - 2008  
<http://www.federcasa.it/circolari/2008/11/119a.pdf>
  - **La condizione abitativa in Italia: dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa**, 2° rapporto Nomisma 2010  
[http://www.nomisma.it/fileadmin/User/LA\\_CONDIZIONE\\_ABITATIVA-2010.pdf](http://www.nomisma.it/fileadmin/User/LA_CONDIZIONE_ABITATIVA-2010.pdf)
  - **Introduzione ai Fondi Immobiliari per il Social Housing**, Cittalia: Fondazione ANCI Ricerche – 2008  
<http://www.cittalia.it/images/file/Introduzione%20ai%20Fondi%20immobiliari%20per%20il%20Social%20Housing.pdf?phpMyAdmin=95af31fc7e586d80e7d664a36f07b8b6&phpMyAdmin=3dc56f06dc02f3f7ac2bf9bdd4ec9b2f>
  - **Laboratorio sociale: Verso la definizione di nuovi modelli di gestione residenziale**, Fondazione Housing Sociale / Regione Lombardia – 2013  
<http://www.sportellocasa.regione.lombardia.it/shared/ccurl/752/571/Laboratorio%20%20Sociale.pdf>
  - Antonello Boatti / Filippo Quaranta / Maria Rosa Tripodi, **L'offerta e il fabbisogno di abitazioni al 2018 nella regione lombardia – Compendio**, DIAP Milano - 2011  
[http://www.sicet.it/pages/news/2012/12-04-05\\_compendio\\_lombardia.pdf](http://www.sicet.it/pages/news/2012/12-04-05_compendio_lombardia.pdf)
  - **Housing sociale e politiche regionali per la casa**, Rapporto finale, IRER Lombardia – 2010  
<http://www.irer.it/Rapportifinali/codici-2009/2009c001-rapporto-finale>
  - **Realizzazione di percorsi di studio e approfondimento finalizzati all'evoluzione delle politiche abitative e all'housing sociale**, Rapporto finale, IRER Lombardia – 2009  
<http://www.irer.it/Rapportifinali/2008-rapporti-finali/2008a012rapportofinale>

#### TESI DI LAUREA

- Quirino Ruggeri, **L'edilizia sociale nella Provincia di Frosinone. Possibili interventi per superare la crisi**, Tesi di Laurea Magistrale in Pianificazione Urbana e Politiche Territoriali, relatore: Federico Oliva, Milano: Politecnico - A.A. 2011/2012
- Lorenza Pollavini, **Housing Sociale: una rete di servizi; spazi comuni, attrezzature e terzo settore come parti integranti dell'abitare**, Tesi di Laurea Magistrale in Architettura, relatore: Andrea Campioli, Milano: Politecnico - A.A. 2010/2011
- Mattia Veronesi / Luca Morandi, **Housebook, the social housing: analisi delle dinamiche dell'abitare sociale**, Tesi di Laurea Magistrale in Architettura, relatore: Roberto Bolici, Milano: Politecnico, Polo territoriale di Mantova - A.A. 2010/2011
- Luciana Pacucci, **Creare valore attraverso il progetto dello spazio collettivo dell'abitare: il Villaggio Matteotti quarant'anni dopo**, Tesi di Laurea Magistrale in Architettura, relatore: Anna Caterina Delera, Milano: Politecnico - A.A. 2009/2010

- Giuseppe Boldini, ***Co+housing : forme, modi e tempi per la coabitazione contemporanea***, Tesi di Laurea Magistrale in Architettura, relatore: Barbara Bogoni, Milano: Politecnico - A.A. 2010/2011
- Chiara Gambarana, ***Il ventaglio dell'ospitalità: Il design dei servizi per l'inclusione e l'integrazione culturale nell'housing sociale***, Tesi di Laurea Magistrale, relatore: Anna Meroni, Milano: Politecnico – Design dei Servizi – A.A. 2001/2012

#### FONTI ARCHIVISTICHE

- Archivio dell'Azienda Lombarda Edilizia Residenziale di Mantova

#### SITOGRAFIA

- <http://www.fhs.it>
- <http://www.housingeurope.eu>
- <http://www.cassaddpp.it>
- <http://www.anci.it>
- <http://www.nomisma.it>
- <http://www.cittalia.it>
- <http://www.federcasa.it>
- <http://www.federcasalombardia.it>
- <http://www.scenari-immobiliari.it>
- <http://www.regione.lombardia.it>
- <http://www.lombardia.cisl.it>
- <http://www.irer.it>
- <http://www.sicet.it>
- <http://www.cdpisgr.it/>
- <http://www.polarisre.it/>

#### CONFERENZE E SEMINARI

- ***Social Housing in tempo di crisi***, MADEexpo Milano – 2 ottobre 2013
- ***Progettare l'edilizia privata sociale – l'esperienza della Fondazione Housing Sociale***, Politecnico di Milano, Polo Territoriale di Mantova – 9 dicembre 2013