



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

{i/d}
italiadecide

LUISS

SCUOLA per le
POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

ANNAMARIA ABBAFATI*

Crescita delle città e nuova politica abitativa

A.A. 2017

* Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione - Sapienza Università di Roma

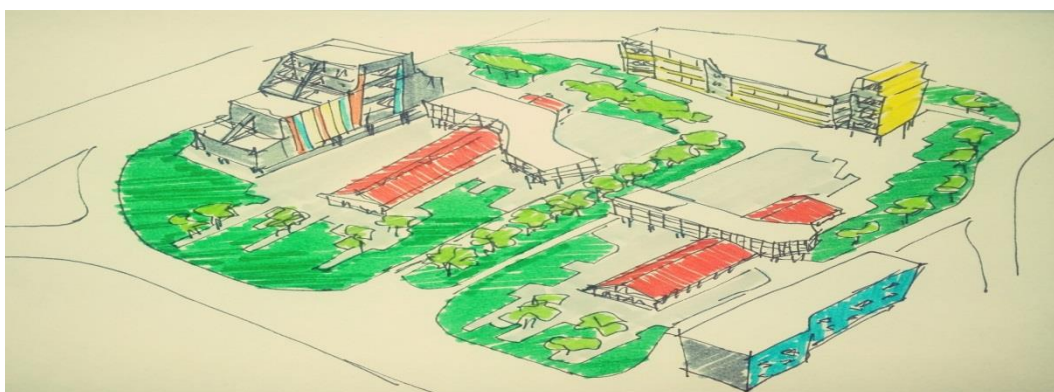
Sommario

1. Scuola per le Politiche Pubbliche 2017. “Quattro città italiane in cerca di innovazione: politiche pubbliche e strategia d’impresa” – 2. Dalla Scuola alla scelta del tema della relazione – 3. Crescita delle città, breve analisi del fenomeno – 4. Breve analisi della situazione abitativa in Italia – 5. Idea di Progetto. Prima fase – 6. Idea di progetto. Seconda fase: New Housing – 7. New Housing – 7.1. Dove – 7.2. Attori del progetto – 7.3. Cosa prevedere nei progetti – 8. New housing e nuova politica sociale abitativa – 9. Conclusioni

Abstract

Il trend di urbanizzazione è evidente in tutto il mondo. Ci si dovrebbe chiedere se le città siano pronte ad accogliere nuova popolazione offrendo soluzioni abitative adeguate ad ogni fascia reddituale di popolazione interna o riconducibile a flussi migratori. L'edilizia residenziale pubblica ha enormi difficoltà nel rispondere alla domanda di alloggi, nel garantire manutenzioni ed adeguamenti qualitativi negli anni, nell'integrare i residenti con il resto del tessuto sociale della città, nel poter contare sulla solvibilità di molti residenti, nell'approccio di puro assistenzialismo che rappresenta. A fronte dei costi affrontati dal pubblico per l'assistenzialismo passivo promosso, l'idea è quella di ricollocare tali costi in contesti in cui un'evoluzione e non una stagnazione sociale è maggiormente prospettabile, soprattutto per le seconde generazioni di residenti. D'altro canto il social housing, pur innovativo nell'ampliamento del concetto di abitare, non garantisce un mix sociale completo e spesso presenta problemi di solvibilità dei residenti negli anni.

Inoltre le zone periferiche e/o degradate delle città non hanno solo bisogno di interventi strutturali ma anche funzionali e soprattutto che portino persone a viverle in maniera attiva e propositiva. Il New housing, concepito come idea di progetto in questa relazione, parte dall'analisi delle criticità attuali nel settore abitativo per proporre un approccio sperimentale che raccolga i punti di forza delle politiche abitative finora adottate e cerchi di proporre delle possibili soluzioni alle problematiche riscontrate. Il principio di base, ispiratore di ogni caratteristica del New Housing, è quello di "non chiudere il circuito" tra zone in cui verrebbe implementato ed il resto della città favorendo l'instaurarsi di flussi di persone, economici, commerciali, culturali, in una dinamica circolare.



1. Scuola per le Politiche Pubbliche 2017. Quattro città italiane in cerca di innovazione: politiche pubbliche e strategia d’impresa

Se le quattro maggiori città italiane, Torino, Milano, Roma e Napoli, costituiscono il motore dell'intero sistema Paese, va analizzata la trasformazione che le sta investendo, soprattutto dal punto di vista dimensionale e funzionale, per comprendere verso quale direzione stia viaggiando l'Italia

intera. Le aree metropolitane si presentano come il vero fulcro di sviluppo in una prospettiva futura rendendo necessario un efficientamento della loro organizzazione in termini di competenze e risorse. Inevitabile diventa la promozione a livello nazionale di un'Agenda urbana che delinei delle linee guida da seguire nell'evoluzione dei contesti urbani ed una rinnovata strategia territoriale deve essere accompagnata da un ripensamento dei servizi al cittadino, una *governance* multilivello diversa ed una partecipazione sociale declinata secondo nuovi strumenti.

Da un lato, per le città, la possibilità di intraprendere la strada dell'innovazione passa per la collaborazione tra molteplici entità territoriali quali università, aziende, vari livelli amministrativi e professionisti di settore. Dall'altro lato, però, la trasformazione dei contesti urbani può incontrare delle resistenze e questioni problematiche alle quali provvedere prontamente per non rallentare o interrompere l'evoluzione stessa, facendo ricadere il tutto nell'inefficienza e nell'impossibilità di attrarre flussi economici, sociali e culturali.

Attraverso i seminari e gli incontri promossi nell'ambito della Scuola le tematiche affrontate hanno incentivato noi studenti ad analizzare i contesti in cui viviamo secondo prospettive trasversali e non settoriali. La territorialità, le tematiche istituzionali e quelle sociali vengono spesso trattate in forma disgiunta nel proprio percorso di studi non carpando l'arricchimento che può derivare dal confronto con colleghi che trattano aspetti diversi dai propri ma riferiti allo stesso oggetto di studio.

Conoscere la città costituisce solo una parte della comprensione dei processi in corso, analizzarne le prospettive future ed elaborare progetti costituisce la vera sfida per chi vede nelle politiche pubbliche lo strumento attraverso il quale rispondere ad istanze in maniera programmatica, progettuale e non improvvisata.

Uscire dall'ottica di un sapere nozionistico e passivo e pertanto incapace di produrre idee da elaborare ed implementare, è il vero valore aggiunto della Scuola. Il percorso promosso porta a rilevare le criticità esistenti nei contesti analizzati e a proporre per ognuna di esse una possibile soluzione frutto di confronto con i colleghi studenti e le personalità di rilievo intervenute nel corso e portatrici di importanti bagagli di esperienza ed altrettante intuizioni foriere di sviluppo ed innovazione.

Dal mio punto di vista posso constatare quanto la mia volontà di ricerca sia aumentata con il progredire degli incontri promossi nell'ambito della Scuola portandomi anche ad esplorare personalmente diverse zone residenziali della città di Roma per raccogliere informazioni e cercare di intuire nuove progettualità inerenti la questione abitativa. Le capacità di osservazione, elaborazione di idee, supposizioni, ipotesi, la loro strutturazione in progetti organici e nuovi sono promosse da questo corso che incoraggia anche a cercare e trovare argomentazioni maggiormente valide a sostegno della propria tesi.

2. Dalla Scuola alla scelta del tema della relazione

La città ha un fattore di attrazione caratteristico dovuto ai suoi *drivers* di crescita, principalmente rappresentati dal capitale umano capace di offrire opportunità di apprendimento reciproco tra individui e dalla rete infrastrutturale attraverso la quale si indeboliscono i vincoli che impediscono o rallentano la crescita. Il trend di urbanizzazione mondiale pone la questione dell'espansione dimensionale e funzionale delle città ma a fronte di zone urbane da riqualificare e rivitalizzare, soprattutto nelle periferie, all'espansione è da preferire un processo di riempimento funzionale. Questo ultimo va promosso di pari passo ad una polifunzionalità dei contesti da riqualificare dove la questione abitativa diventa centrale per la discrasia esistente tra domanda ed offerta di alloggi a prezzi accessibili.

Inoltre, la concezione dell'abitare deve essere declinata secondo una rinnovata previsione di servizi che contrastino l'esclusione sociale, foriera di rancore (in accordo al concetto sviluppato dal sociologo Bonomi) che costituisce un ostacolo alla trasformazione della città stessa. Vanno altresì promossi dei flussi interni alla città che portino a vivere le zone ad oggi degradate. Effettuando un'analisi delle politiche abitative delle città di Torino, Milano, Roma e Napoli è evidente come spesso l'approccio storico adottato nella promozione dell'edilizia residenziale pubblica abbia creato e crei gravi problemi di gestione e di esclusione di intere fasce di popolazione dal tessuto sociale della città. Pertanto, una nuova soluzione alla questione abitativa va cercata e accompagnata da una rinnovata politica sociale nello stesso ambito.

3. Crescita delle città, breve analisi del fenomeno

Secondo lo studio *The World's cities in 2016*, prodotto dal settore *Economic and social Affairs* dell'ONU, risulta evidente un trend di urbanizzazione nelle dinamiche di spostamento della popolazione mondiale. Se nel 2016 il 54,5% della popolazione viveva in contesti urbani, nel 2030 tale percentuale raggiungerà il 60%. A fronte di questo fenomeno la *2030 Agenda for sustainable Development* ha dedicato un ampio focus agli "adequate, safe, affordable housing and basic services", ponendo in relazione diretta lo sviluppo delle città e la questione abitativa non solo dal punto di vista quantitativo ma anche da quello qualitativo.

Anche la Commissione europea nel report *The State of the European Cities 2016* ha posto l'attenzione su "quantity, quality and affordability of housing" nelle città, promuovendo così un'Agenda urbana europea che tratta temi quali il contrasto all'*informal housing*, la sicurezza la sostenibilità e l'inclusione nell'abitare e la garanzia per un migliore accesso ed utilizzazione dei fondi europei destinati alle città.

Ulteriori tematiche, quali il numero sempre più crescente di persone in graduatorie di attesa per l'assegnazione di un alloggio, la discrasia tra domanda ed offerta di alloggi a prezzi accessibili, il numero crescente di persone tra i 18 ed i 34 anni che risiedono in abitazioni condivise con i propri genitori ed i preoccupanti livelli di insolvibilità per mutui di rilevante entità concessi per esigenze abitative, emergono dallo studio comparato tra vari Paesi europei promosso dall'*Housing Europe Observatory* nel 2016.

4. Breve analisi della situazione abitativa in Italia

Analizzando in breve la distribuzione delle famiglie italiane si rileva come a predominare nel 2014 sia la scelta dell'alloggio in proprietà nel 68% dei casi, l'affitto privato ricopre invece il 16% dei casi e solo per il 5% delle famiglie c'è il ricorso all'affitto pubblico. Questa peculiarità in ambito europeo è ancor più evidente se si considera che il 34% delle famiglie a basso reddito è in affitto nel settore privato e solo il 18% in quello pubblico o sociale. Altro dato di cui tenere conto è la sempre più crescente insostenibilità dei canoni di locazione con il 74% delle famiglie che è costretta ad impiegare il 20% delle proprie entrate mensili nel pagamento del canone di affitto. Ulteriore dato utile a descrivere la situazione attuale è l'aumento del 14,1% degli sfratti nel periodo 2008-2011, indicativo della difficoltà per le fasce di popolazione a medio e basso reddito di soddisfare la propria domanda di alloggio con un'offerta accessibile. Inoltre per quanto riguarda il dato inerente la popolazione tra i 18 ed i 34 anni che vive nella medesima abitazione dei propri genitori, in Italia tale percentuale raggiunge il 66%. A queste considerazioni quantitative ne va aggiunta una capace di metterle in relazione con il contesto urbano: ben il 35% della popolazione italiana risiede nelle grandi città e nelle zone ad esse periferiche.

5. Idea di Progetto. Prima fase

Se a porsi in evidenza è il trend globale di urbanizzazione e le problematiche relative all'accessibilità agli alloggi, l'intervento da promuovere dovrebbe essere strutturato secondo una ripartizione tra il patrimonio immobiliare esistente e quello per cui progettare una costruzione *ex novo*. Riguardo al patrimonio immobiliare privato esistente e non impiegato con contratti di affitto tra privati, lo scopo da raggiungere da parte dell'ente pubblico è il riempimento di tale patrimonio prima di provvedere ad un'espansione o densificazione edile della città di riferimento. Tale scopo può essere perseguito tramite i seguenti strumenti: accordi pubblico-privato che prevedano dei prezzi di affitto calmierati rendendo di conseguenza accessibili gli alloggi, detassazioni per i privati che accettino l'accordo e di converso tassazioni che gravino su case tenute vuote come avviene in alcune municipalità in Spagna o in Portogallo. Spesso però il privato non concede in affitto le

abitazioni di sua proprietà, preferendo che restino vuote, per la probabilità sempre crescente di insolvibilità del canone di affitto da parte degli affittuari (nel 2015 dei 65mila provvedimenti esecutivi di rilascio delle abitazioni emessi, ben 57mila erano per morosità). Per contrastare questa evenienza l'ente pubblico potrebbe disporre un fondo di copertura a cui far attingere il locatore in caso di mancati pagamenti delle mensilità. Potrebbe altresì porsi come mediatore tra i locatori privati e le agenzie di polizze anti-morosità ad essi destinate, promuovendo in tal modo accordi per forme di tutela degli affitti a prezzi agevolati.

Parallelamente ad un'azione di "riempimento" del patrimonio residenziale esistente e non in uso, va progettato un patrimonio *ex novo* seguendo il principio di "Riempimento dei vuoti e non di espansione" come indicato, nell'ambito della Scuola per le Politiche Pubbliche, dall'assessore ai Lavori pubblici e alla Casa del comune di Milano Gabriele Rabaiotti. Altro principio a cui ispirarsi è quello della "trasformazione di aggregati monofunzionali in organismi complessi" come sostenuto dall'architetto Luca Zevi. A fare da principio quadro alla progettualità che si va a delineare nel seguito della relazione è l'esigenza di "non chiudere il circuito di dinamicità" tra le zone in cui sperimentarla ed il resto del tessuto urbano.

6. Idea di progetto. Seconda fase: New Housing

La nuova concezione dell'abitare che si vuole proporre può essere denominata New Housing in virtù di un approccio innovativo al settore dell'edilizia abitativa che partendo da un'analisi dell'edilizia residenziale pubblica (ERP) e del *social housing*, ne rileva le criticità cercando di prospettare delle soluzioni.

Tra gli aspetti caratterizzanti l'edilizia residenziale pubblica, si deve considerare come questa abbia spesso prodotto un'esclusione dal tessuto sociale della città di fasce di popolazione a reddito basso o permanentemente disagiate. Oltre a ciò, l'intervento pubblico nell'ambito ERP si è trasposto in un assistenzialismo passivo foriero di ingenti costi. A ciò va sicuramente aggiunta la difficoltà per i gestori degli alloggi pubblici di provvedere ad una costante manutenzione degli immobili nonché a ricevere con soluzione di continuità i canoni di affitto, spesso non adeguati all'evoluzione dei paralleli prezzi di mercato, da parte dei residenti negli immobili in questione.

Considerando invece il modello abitativo di *social housing*, di cui peraltro non vi è una definizione univoca nei diversi contesti nazionali, si può rilevare come gli alloggi rientranti in questa categoria siano destinati a fasce di popolazione con reddito medio-basso ma con un'*affordability* (pagamento delle mensilità di affitto) garantita da retribuzioni lavorative certe all'interno del nucleo familiare considerato. Conseguenza di ciò risulta essere un mancato raggiungimento di un completo mix sociale nei contesti di *social housing* che, pertanto, vanno a costituire un'offerta di alloggi per una

domanda caratterizzata da richiedenti ben specifici.

A fronte di queste criticità, con questa relazione si vuole proporre una nuova concezione dell'abitare chiamata New Housing e caratterizzata da sue specifiche peculiarità.

7. New Housing

7.1. Dove

Punto di partenza di questa proposta è l'individuazione degli spazi in cui collocare la realizzazione di progetti di New Housing. Questi ultimi potrebbero essere concepiti come strumenti per la riqualificazione di zone della città abbandonate o degradate non soggette a costi di esproprio non annoverandosi tra le proprietà private. Qualora gli immobili esistenti in tali zone non potessero essere oggetto di riqualificazione sarebbero da prevedere dei meccanismi di demolizione e ricostruzione degli edifici obsoleti. A titolo di esempio nella città di Torino potrebbero destinarsi degli spazi del quartiere Barriera di Milano e dell'Area ex Nebiolo del quartiere Aurora oltre ad un intervento progettabile nell'ex villaggio olimpico. Milano invece costituisce un esempio virtuoso di monitoraggio degli edifici e aree in stato di degrado promosso presso appositi uffici comunali. Interessanti risultano essere gli 82 immobili di proprietà comunale con necessità di riqualificazione e l'approccio promosso dall'amministrazione verso i 180 immobili privati fantasma. Per questi ultimi viene avviato un dialogo con i possessori e qualora questo non porti a validi riscontri è previsto un intervento del pubblico in conformità con il regolamento sull'edilizia privata. Anche le periferie dell'Alto milanese ed il quartiere satellite di Pioltello potrebbero essere considerati in tale progettualità. A Roma sono molteplici gli immobili destinabili ad esperimenti di New Housing, primi fra tutti le caserme ed i forti in disuso molti dei quali presenti in zone periferiche. Altri immobili e terreni da riconvertire nella capitale potrebbero considerarsi la scuola Parini su viale Tirreno e la scuola Pisacane in via di Acqua Bullicante nonché l'ex deposito Atac e Cotral in via Appia nuova. A Napoli un progetto di New Housing potrebbe essere implementato nell'area portuale dove si trova Palazzo dell'Immacolatella, su esempio del progetto elaborato per il porto vecchio di Trieste dove i palazzi di interesse storico e artistico verrebbero preservati e rivalorizzati. Ulteriore zona per la quale promuovere un progetto di rigenerazione potrebbe essere quella su cui insiste il Palargento su viale Giochi del Mediterraneo.

7.2 Attori del progetto

I progetti di New Housing devono favorire una rinnovata collaborazione supportata da tavoli di lavoro tra operatori privati e pubblici sul tema dell'abitare favorendo un reale osservatorio sulla casa. Questo permetterebbe lo studio di nuovi strumenti locali operativi di pianificazione integrata,

anche in variante agli strumenti urbanistici vigenti, e forme di promozione e garanzia per la riuscita di interventi in fase di programmazione. Altra pratica da promuovere sarebbe quella di portare i progetti di New Housing a conoscenza dei cittadini al fine di innescare una partecipazione costruttiva ai processi di riqualificazione territoriale.

L'amministrazione pubblica può partecipare ad un bando europeo aggiudicandosi un finanziamento per progetti di rivitalizzazione di quartieri e riqualificazione urbana e contribuire in percentuale minore con un investimento supportato da proprie risorse per la realizzazione di un progetto di New Housing elaborato dagli uffici di settore. In seguito per la scelta del privato da incaricare per la costruzione dell'opera si procederebbe con un bando ad evidenza pubblica.

Altrimenti l'ente pubblico per scegliere il privato con il quale elaborare e realizzare il progetto può emettere un bando pubblico di manifestazione di interesse e partecipare successivamente al finanziamento dell'opera con un investimento in conto capitale e richiedere al privato un cofinanziamento dell'opera in cambio di concessioni amministrative da concedergli presso le strutture edificate. A fare da cornice al finanziamento di progetti nel settore immobiliare ci sono dei Fondi per investimenti abitativi locali e regionali, società di gestione del risparmio che possono partecipare e rientrare nel coordinamento di istituzioni finanziarie impegnate nel settore immobiliare, come, a titolo di esempio, Cassa Depositi e Prestiti.

7.3 Cosa prevedere nei progetti

Rispettando il principio di "Mantenere la struttura aperta verso il resto della città", ciò che va garantito in un progetto di New Housing è un dinamismo costante tra questo ed il tessuto urbano circostante. Tale fenomeno deve essere supportato con flussi in entrata ed in uscita sia di persone che risiedono negli alloggi previsti ma anche di persone che si recano presso la zona su cui vengono realizzati i progetti di riqualificazione in questione per altri motivi. Il fine da perseguire è il contrasto dell'emarginazione sociale ed il fenomeno di "quartiere dormitorio" che si scatenano laddove i contatti centro-periferia e periferia-periferia vengono a mancare. Pertanto nei progetti di New Housing andrebbero inseriti: una parte residenziale destinata a famiglie o a non studenti, una parte residenziale destinata a studenti, degli spazi aperti con presenza di verde destinabili anche ad orti urbani, uffici pubblici e privati, esercizi commerciali e artigianali, spazi collegati con circuiti universitari ed imprenditoriali e impiegati per conferenze, laboratori di start-up, studio ed eventi. Inoltre bisognerebbe destinare alcuni spazi alla gestione da parte di associazioni che in virtù del loro legame con il territorio possano favorire una cura della struttura caratterizzata da un sentimento di appartenenza e responsabilizzazione tipico, ad oggi, dei comitati di quartiere.

8. New housing e nuova politica sociale abitativa

Il New housing vuole proporsi come una nuova concezione dell'abitare supportata da una politica sociale abitativa capace di garantire un completo mix sociale, favorendo così un'integrazione sociale tra persone appartenenti a fasce di popolazione con *status* reddituale differente. Se da un lato le stesse strutture inserite nel progetto di New Housing favorirebbero di per se l'incontro ed il contrasto all'emarginazione, dall'altro lato dovrebbero essere promossi degli strumenti che garantiscano l'accessibilità o favoriscano l'attrattività degli alloggi. Questi strumenti sono mirati alle esigenze riscontrabili in situazioni peculiari.

Per i *residenti con reddito medio o medio-basso titolari di una retribuzione lavorativa mensile certa*, il prezzo medio dell'affitto dovrebbe comunque risultare un prezzo calmierato di circa 400 euro. Inoltre il contratto di locazione dovrebbe poter contemplare la possibilità di un *leasing* abitativo con potenziale riscatto al trascorre di 7 annualità, promuovendo in tal modo un senso di responsabilità verso il mantenimento dell'alloggio in buone condizioni.

Per i *residenti con reddito basso e difficoltà a trovare un impiego lavorativo*, dovrebbe prevedersi per il gestore privato della struttura la possibilità di attingere ad un fondo di supporto che garantisca la copertura di 24 mensilità. Durante questo periodo le persone appartenenti al nucleo familiare residente e in età lavorativa verrebbero supportate dall'amministrazione pubblica ad essere inseriti nel circuito della ricerca del lavoro. Inoltre le stesse persone verrebbero impiegate nei lavori di manutenzione della struttura da parte del gestore privato della stessa. Qualora, a seguito dei due anni di supporto sia da parte dell'ente pubblico che del privato, il nucleo familiare non sia ancora in grado di provvedere in maniera autonoma al rispetto del contratto di locazione, si procederebbe alla risoluzione del contratto col conseguente obbligo di lasciare l'alloggio.

Per i *residenti con reddito nullo e in situazione di disagio permanente senza possibilità di impiego per nessuno dei componenti del nucleo familiare*, il contributo simbolico alle spese mensili dell'alloggio verrebbe garantito dai mezzi di previdenza sociale. La copertura totale dei costi resterebbe comunque a carico dell'ente pubblico come avviene per l'edilizia residenziale pubblica. In compenso però si agirebbe in contrasto all'emarginazione sociale nella quale si incorre nelle strutture ERP.

Ai *residenti con reddito medio-alto o alto* devono essere mostrati dei fattori di vantaggio derivanti dal vivere in un alloggio di New Housing. In tal senso dovrebbero essere previste delle detassazioni a carico di chi risiede negli alloggi di New Housing, costi convenienti per l'acquisto della casa, la valorizzazione dell'aspetto sostenibile ed innovativo delle strutture, il potenziamento di servizi di trasporto da e per le zone della città destinate alla realizzazione dei progetti con conseguente beneficio per gli utenti nonché residenti.

9. Conclusioni

In questa relazione si è voluto proporre il New Housing come una concezione sperimentale dell'abitare da promuovere nelle città soggette ad aumento della loro popolazione. Questa nuova concezione mira a valorizzare l'aspetto qualitativo nella futura offerta di alloggi. Proprio tale aspetto assume i valori di una socialità condivisa, di zone urbane riqualificate e riprogettate in chiave armonica in contrasto al disordinato *sprawling urbano*, di canoni di affitto calmierati, di superamento dell'approccio dicotomico tra edilizia residenziale pubblica e libero mercato.

Inoltre, anche dal punto di vista del finanziamento dei progetti si è cercato di esporre in breve quali strumenti potrebbero essere adoperati dalle pubbliche amministrazioni per non gravarsi in maniera autonoma di tutti i costi derivanti da investimenti in nuove opere. Va altresì considerato come la prospettiva costituita da nuovi modelli abitativi possa essere sfruttata per attenuare la diminuzione del fatturato medio delle imprese edili che negli ultimi anni è pari del 21%.

Pertanto, tenendo conto di tutte le argomentazioni esposte in questa relazione, gli aspetti centrali del New Housing risultano essere la priorità assegnata al recupero delle zone della città ad oggi destinate al degrado e all'abbandono, una nuova composizione eterogenea, aperta e dinamica delle strutture e la politica sociale abitativa da promuovere in combinato disposto a questa nuova progettualità capace di rispondere a diverse situazioni di status economico e sociale della popolazione.

