

SULL'ABITARE SOCIALE OGGI. PROCESSI, POLITICHE, SPECIFICITÀ LOCALI

Laura Pogliani¹

SOMMARIO

Da alcuni anni in Italia il dibattito si interroga sulle risorse per la casa sociale, sulla sostenibilità economica dei progetti e sulle modalità di compartecipazione degli operatori privati e cooperativi nell'interazione con i soggetti pubblici. E' piuttosto diffusa l'attuazione dei meccanismi di *Inclusionary Housing*, che prevede di includere una quota obbligatoria minima e/o premiale di suolo o di diritti volumetrici per edilizia sociale in tutte le trasformazioni private prevalentemente residenziali (nuove realizzazioni e recuperi e riusi di patrimonio edilizio obsoleto). Tuttavia, le pratiche innovative sono attuate in modo quasi esclusivo ed autonomo a scala comunale, mentre risultano latitanti le politiche di scala vasta. Se il PGT 2012 di Milano ha affermato alcuni buoni principi guida, che riconducono all'unitarietà i processi di valorizzazione immobiliare privata e di costruzione sociale, solo la Regione Emilia Romagna ha affrontato la questione dal punto di vista legislativo, fornendo indicazioni cogenti e orientative per dimensionare e distribuire una dotazione appropriata di casa sociale a prezzi accessibili, in larga misura destinata alla locazione. Da canto loro, molti comuni emiliani hanno messo in gioco molteplici modalità di programmazione e concertazione pubblico privata, sia in forma di piano casa comunale che in quella di accordi con i privati, in genere avvalendosi di gare pubbliche.

In questo panorama molto differenziato di piani e politiche in corso, il paper si interroga sulle effettive potenzialità di riqualificazione urbana di politiche progetti e processi che si distinguono per rispondere all'esigenza primaria del diritto alla casa.

¹ DASTU. Politecnico di Milano, via Bonardi 3 20133, Milano, e-mail: laura.pogliani@polimi.it.

1. Mutamenti di sfondo e persistenza di questioni

L'urgenza di rispondere ad una sempre più articolata domanda abitativa, con l'obiettivo di garantire il diritto alla casa nel modo più esteso possibile, costituisce un nodo centrale per molte politiche urbane in Europa (Whitehead e Scanlon, 2007 e 2008; Cecodhas, 2013). Nel nostro paese, la congiuntura economica, la domanda estesa di qualità dell'abitare, i fabbisogni sociali diversificati e la drammaticità che il problema della casa ha assunto ormai anche per i 'ceti medi' (Cittalia, 2010; Nomisma, 2007) fanno emergere gli errori di politiche e di piani basati esclusivamente sul sostegno al libero mercato e alla casa in proprietà, con insufficienti e sempre più sporadici interventi 'paternalistici' di edilizia residenziale pubblica, che oggi necessitano di importanti interventi di riqualificazione (Delera, 2009).

Negli ultimi quarant'anni la percentuale delle abitazioni in affitto sul totale degli alloggi occupati si è notevolmente contratta (dal 44% del 1971 al 18% del 2011, secondo le rilevazioni censuarie) perché il mercato delle costruzioni ha realizzato quasi esclusivamente alloggi destinati alla vendita, anche a causa dell'assenza di incentivi significativi per l'affitto, dell'elevata accessibilità dei mutui e di una fiscalità premiante per la prima casa (Indovina, 2005; Del Gatto, 2013). Un segmento molto ridotto, pari al 5% dell'intero comparto residenziale, è costituito dal patrimonio pubblico, che peraltro, si va progressivamente riducendo a seguito dei processi di privatizzazione e cartolarizzazione.

Se si tiene conto delle difficoltà sopraggiunte negli ultimi anni in termini di riduzione delle risorse necessarie alla realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica, oggi non appare più possibile un intervento pubblico diretto ed esclusivo che sia capace di contribuire all'offerta di alloggi in locazione a canone sostenibile. Ne sono testimonianza i provvedimenti legislativi che nelle recenti legislature (dalla Finanziaria 2001 al Piano Casa 2014) hanno modificato ed ampliato la nozione di 'edilizia sociale', o 'social housing' e relative regolamentazione e modalità di finanziamento, aprendo ad iniziative complementari in grado di coinvolgere, oltre agli attori istituzionali (alle diverse scale) anche gli enti sociali e non profit, gli operatori del mercato immobiliare e i soggetti appartenenti al mondo finanziario e delle imprese. L'apertura ad una tale varietà di soggetti dovrebbe avere tuttavia come presupposto la messa in opera di una politica strutturale che, attraverso la creazione di condizioni normative, urbanistiche, fiscali e finanziarie, incentivi gli investimenti privati in questo settore, senza però ignorare la complessità sociale, territoriale ed ambientale degli interventi (Oliva, 2005). Si tratta del resto di un passaggio nodale nel campo del Social Housing (SH), il cui elemento connotativo è forse rappresentato proprio dalla sinergia tra pubblico e privato (Plebani, 2011), che non è un valore in sé ma che va puntualmente verificata in termini di efficacia degli interventi e di qualità degli esiti.

La definizione iniziale di 'social housing' fa riferimento a quella di alloggio sociale, introdotta dal DM 2008: "unità immobiliari adibite ad uso residenziale in locazione

permanente finalizzate, per l'interesse generale e la salvaguardia della coesione sociale, a ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, i quali non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato". Obiettivo delle politiche di SH risulta pertanto quello di rispondere ad un'area di disagio abitativo e 'vulnerabilità' sociale non estremi, ma in costante crescita (Torri, 2006), con un'offerta abitativa di locazione a costi accessibili.

Le pratiche correnti, sostenute da un quadro legislativo regionale piuttosto variegato, hanno esteso tale definizione ad un arco più ampio di soluzioni abitative, affiancando alla locazione a canoni controllati (moderati, calmierati e sociali) la vendita in regime di convenzione agevolata, fino ai patti di futura vendita. A queste soluzioni sono spesso affiancati interventi di residenza a libero mercato, spazi commerciali, attività culturali – ricreative e servizi per la comunità (socio – assistenziali, sanitari, di accompagnamento) così da rendere economicamente vantaggiosa l'operazione nel suo complesso. Non è però da trascurare anche l'obiettivo, perseguito in alcune realtà locali, di responsabilizzare la componente privata verso la costruzione di una città più inclusiva, una condizione che si è ormai imposta nel dibattito internazionale, pur in modo problematico (Enhr, 2011) .

A livello centrale, il Piano nazionale di edilizia abitativa (2008), attraverso l'istituzione del Sistema Integrato nazionale e locale di Fondi Immobiliari (SIF), si è fatto carico di introdurre innovazioni nel settore finanziario atte a sostenere la realizzazione di alloggi privati sociali, cioè da locare a canone moderato o da vendere a prezzi convenzionati (Urbani, 2009). Dopo un quinquennio di attuazione, si possono soltanto rilevare le modeste quantità realizzate (8000 alloggi e 3500 posti letto in residenze temporanee), la tempistica molto rallentata degli interventi e l'unicità del Fondo finora attivato (Fondo Investimenti per l'Abitare, costituitosi nel 2010), che restituiscono in modo eloquente le difficoltà del sistema (Cassa Depositi e Prestiti, 2014). Un sistema che ancora sconta una scarsa consuetudine ad attività di compartecipazione p/p, una riconosciuta impreparazione degli operatori privati nella gestione di interventi in locazione, una difficoltà nel trattamento del rischio di morosità, oltre alla prolungata crisi del mercato immobiliare.

Sullo sfondo delle incertezze e degli auspici sopra delineati, e nella perdurante assenza di una riforma legislativa nazionale, spetta ancora ai Comuni risolvere il nodo forse principale delle difficoltà riscontrate dalle politiche abitative sociali in tutta Europa (Barrett e Healey, 1985; Needham e de Kam, 2000), che consiste nella disponibilità dei suoli a costi accessibili (anche in diritto di superficie). Con un approccio largamente sperimentale sono state avviate negli ultimi quindici anni pratiche molto differenziate, spesso incardinate in consuetudini pianificatorie locali (o ad esse antitetiche, per scelta consapevole e politica), che tuttavia si possono ricondurre ad almeno tre linee di intervento:

- La prima si avvale dei meccanismi perequativi: a fronte dell'edificabilità concessa ai privati, il Comune acquisisce senza oneri suoli da destinare a SH, che possono in

seguito essere venduti per raccogliere risorse in grado di finanziare interventi. Può inoltre acquisire o farsi compartecipe di diritti edificatori, per realizzare alloggi a carattere sociale, in forma diretta (assumendo la funzione di gestore) o attraverso altri soggetti (in genere cooperative o non profit o persino operatori privati).

- La seconda concerne l'attribuzione di incrementi premiali, per la realizzazione di progetti sostenibili, sotto il profilo ambientale e sociale (ad esempio per risparmio energetico e maggiore dotazione di alloggi di interesse sociale). In questo caso se una quota dell'edificazione viene destinata ad alloggi sociali, la proprietà dei suoli può rimanere privata e gli edifici, sia per residenza sociale che per residenza libera, possono essere costruiti dagli operatori privati. Alcune esperienze hanno praticato modalità diverse e talora intrecciate di applicazione dei meccanismi di trasferimento e premialità: l'indice di edificabilità comprende una quota fissa di edilizia libera ed una di edilizia sociale, oppure la quota di edilizia libera può essere aumentata di una quota destinata ad alloggi sociali, con un eventuale ulteriore premio edificatorio per residenza libera qualora questa opzione venga accolta (soprattutto nel caso in cui sia significativa la componente di affitti a canone sociale, cioè molto basso). Altre forme di incentivazione comprendono la riduzione o cancellazione dei contributi per i costi di costruzione e/o degli oneri.
- La terza infine consiste nell'utilizzo delle aree destinate a servizi collettivi (i cosiddetti "standard urbanistici"), che, seppure già di proprietà comunale, non sono state ancora effettivamente trasformate in attrezzature di interesse pubblico. Sono aree o immobili abbandonati ed inutilizzati, che possono essere rimessi in gioco per realizzare interventi di SH, assimilati dalla legislazione recente (DM 2008) ad effettivi 'standard urbanistici'.

E' a queste pratiche non ancora codificate che occorre dare voce e spazio, per valutarne gli esiti innovativi nel tempo ed apprezzarne rischi ed errori, ponendo però al centro dell'attenzione l'effettiva capacità di migliorare significativamente la dotazione del patrimonio in affitto, sulla base di un processo che privilegia la concorrenzialità e la trasparenza nell'assegnazione delle aree e degli interventi, a migliore tutela dell'interesse pubblico (Rabaiotti, 2010).

2. Piani, processi e politiche nelle differenti realtà del territorio

Nell'ambito delle esperienze e peculiarità locali, le linee di intervento sopra delineate condividono la logica cui appartiene il meccanismo noto come *Inclusionary Housing* (Calavita e Mallach, 2010), una pratica nata negli Stati Uniti negli anni '70 che connette in modo solidale, e in molti casi originale, la pianificazione e la politica delle abitazioni. Il

meccanismo prevede di includere una quota obbligatoria minima e/o premiale di suolo o di diritti volumetrici per edilizia sociale in tutte le trasformazioni private prevalentemente residenziali (nuove realizzazioni e recuperi e riusi di patrimonio edilizio obsoleto).

Una recente comparazione internazionale tra modelli di *Inclusionary Housing* (IH) attuati negli ultimi anni in Europa (Buitelaar *et al*, 2013) ha messo in luce una gamma più estesa e variegata di possibili interventi, rispetto a quella originariamente illustrata nel testo di Calavita e Mallach. Vi si ritrovano attività che spaziano dalla riserva di suolo per abitazioni sociali in capo ai comuni (secondo modalità di *land banking* molto praticate nel centro e nord Europa da oltre un secolo), alla messa a disposizione di terreni a prezzi ridotti rispetto a quelli di mercato, all'inserimento dei programmi di SH in molti interventi di rigenerazione urbana multifunzionale, al finanziamento di parte delle trasformazioni (urbanizzazione dell'area e realizzazione di edifici per alloggi sociali) con i proventi dell'intera operazione immobiliare, all'ampliamento della gamma di attori pubblici, privati, no-profit e semi-profit.

Alcuni di questi studi (Calavita e Caudo, 2010; Pogliani, 2013a) rilevano che finora l'innovazione in Italia si è prodotta, in modo frammentato seppure vivace, quasi esclusivamente a livello comunale, mentre risultano pressochè assenti le politiche di scala vasta. Emerge anche la necessità di riformulare e sistematizzare i contributi locali a livello centrale, per definire un quadro coerente di politiche e una legge nazionale riformata, secondo la richiesta presentata autorevolmente, tra gli altri, dall'Istituto Nazionale di Urbanistica fino dalla metà degli anni '90 (Inu, 2011), ancora disattesa.

Per comprendere lo stato dell'arte, le difficoltà e le prospettive delle politiche nazionali e locali per le abitazioni sociali, è utile pertanto indagare queste differenze a partire da alcune politiche urbane e regionali di maggiore respiro ed interesse, che pongono al centro piani, programmi, soggetti e risorse destinati a potenziare e diversificare il patrimonio esistente.

2.1 Abitare sociale a Milano

Il caso urbano più interessante è il recente piano di Milano (1,3 milioni abitanti), che ha affermato alcuni buoni principi guida e indirizzi operativi, per favorire l'abitare a prezzi accessibili e promuovere l'integrazione con luoghi di socialità e usi innovativi. Si tratta di scelte che riconducono all'unitarietà i processi di valorizzazione immobiliare privata e di costruzione sociale, in esplicita antitesi con le pratiche sviluppate nel periodo precedente di massimo boom immobiliare attraverso i Programmi Integrati di Intervento (PII), in cui le maggiori operazioni in contesti centrali e ben infrastrutturati, ad alto tasso di profitto atteso, sono risultate prive di significativi benefici collettivi e di misure per la casa a prezzi accessibili (Arcidiacono e Pogliani, 2011). Tra queste vanno segnalate Porta Nuova e Varesine (350.000 mq di slp, il 12% residenziale) e City Life (293.000 mq di slp, il 50%

residenziale) che dispiegano eccezionali densità (pari a circa il doppio di quelle degli altri 100 PII approvati prima del PGT) e una mixità funzionale di profilo prettamente speculativo (*Figura 1*), senza tuttavia preoccuparsi di fornire alcuna dotazione di residenze sociali. Progetti e programmi per l'edilizia sociale sono stati invece avviati nella seconda metà degli anni 2000, su aree già di proprietà pubblica (destinate a servizi non realizzati), ma in località decisamente più periferiche e con una quota importante di edilizia in vendita, pur convenzionata (*Figura 2*).

Figura 1 – PII Porta Nuova e Varesine (a sinistra) e PII City Life (a destra)

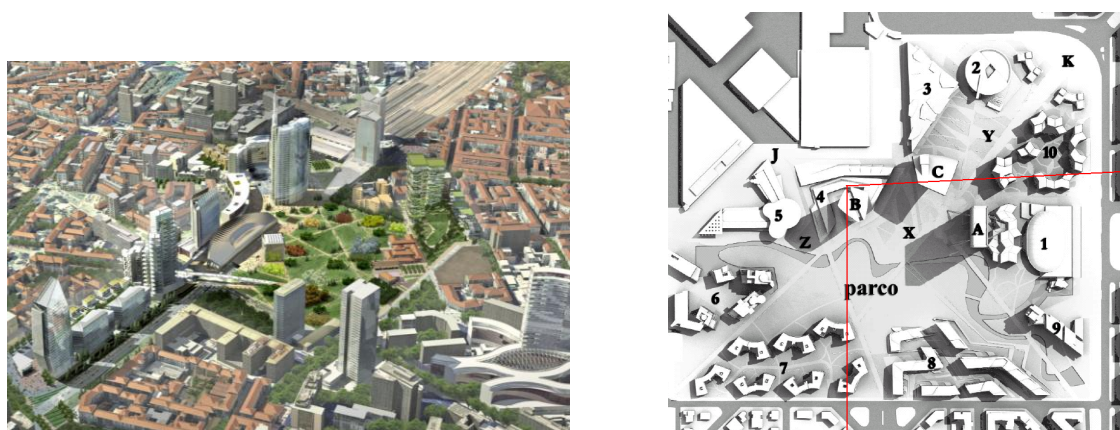
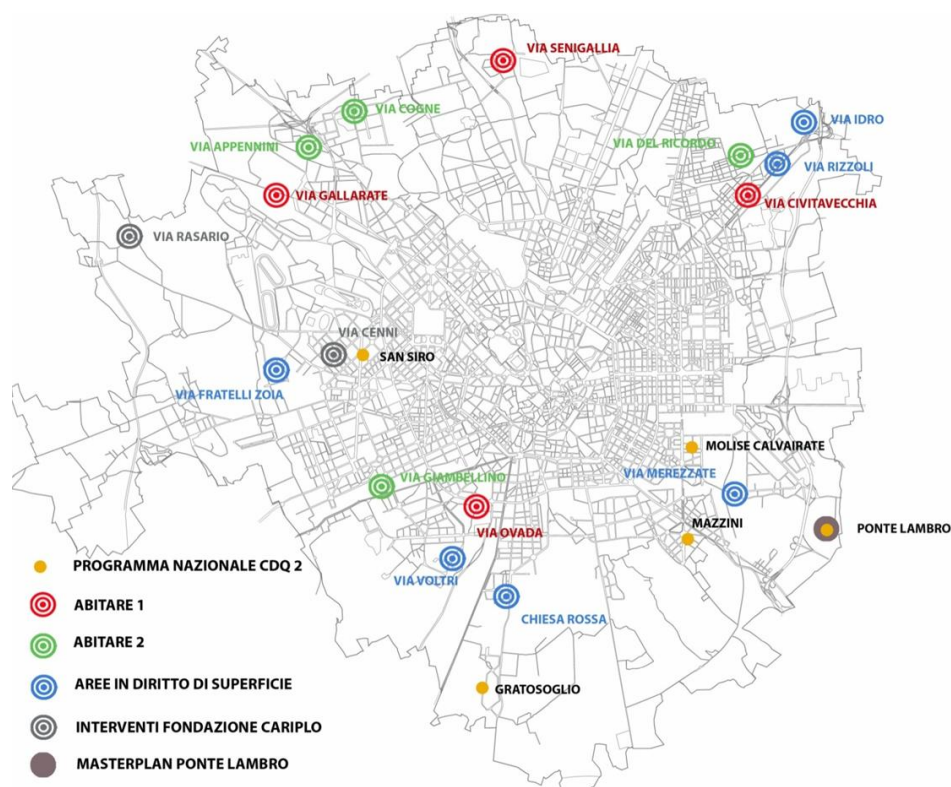


Figura 2 – Progetti e programmi in corso di edilizia sociale a Milano



Il PGT (Piano di Governo del Territorio) 2012 si fa carico invece di una strategia che intende affrontare i due nodi principali dell'abitare sociale oggi: le regole della cooperazione pubblico-privato e il reperimento delle risorse (aree e finanziamenti). Il piano prevede una duplice disciplina, per la città consolidata e per le grandi trasformazioni in ambiti dismessi o sottoutilizzati (tra cui gli scali ferroviari e le caserme).

Nella città consolidata (*Figura 3*), per tutti gli interventi di nuova edificazione o soggetti a cambi d'uso da produttivo a residenziale è prevista una quota di alloggi sociali pari almeno al 35% dell'edificabilità massima ammessa. Tale quota si articola per quasi la metà in alloggi a locazione (canone convenzionato, concordato e anche pubblici), ed il restante in vendita, in regime di convenzionata agevolata. La dotazione minima è obbligatoria in tutta la città per le aree di intervento di media dimensione (superiori a 10.000 mq), e facoltativa per quelle di dimensione inferiore. Se il cambio d'uso in senso residenziale riguarda immobili terziari e/o commerciali e/o per servizi privati, superiori a 5.000 mq di slp (con alcune eccezioni per le localizzazioni centrali) una quota non inferiore al 35% della slp recuperata dovrà essere destinata ad alloggi sociali.

Nelle grandi aree di trasformazione (*Figura 4*), tale quota obbligatoria sale al 50% minimo dell'edificabilità complessiva ammessa.

Figura 3 – Il TUC (tessuto urbano consolidato) che si compone di nuclei di antica formazione (NAF) e tessuti di formazione recente: ADR (a disegno riconoscibile) e ARU (di rinnovamento urbano)

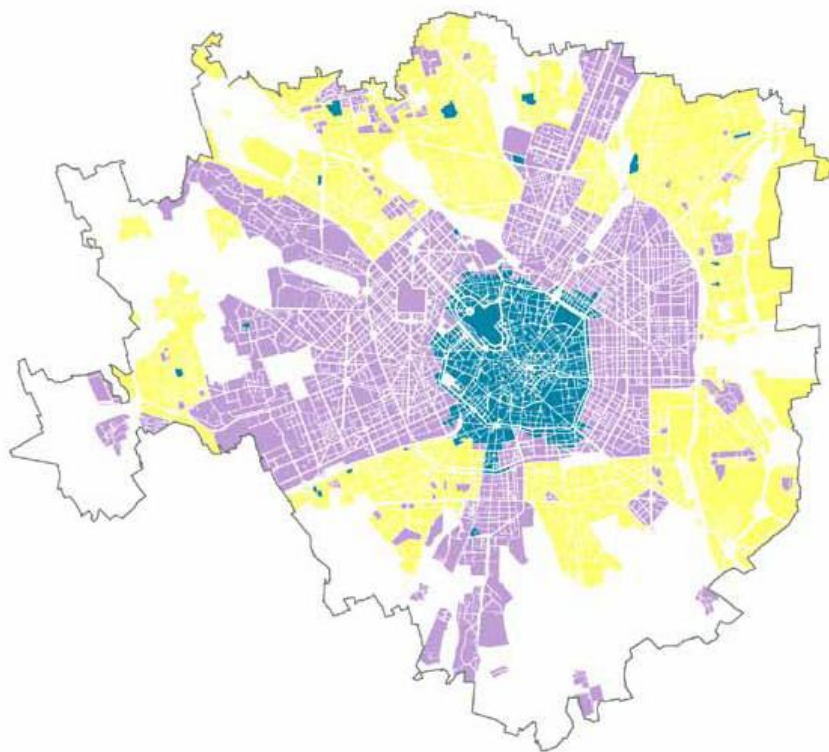
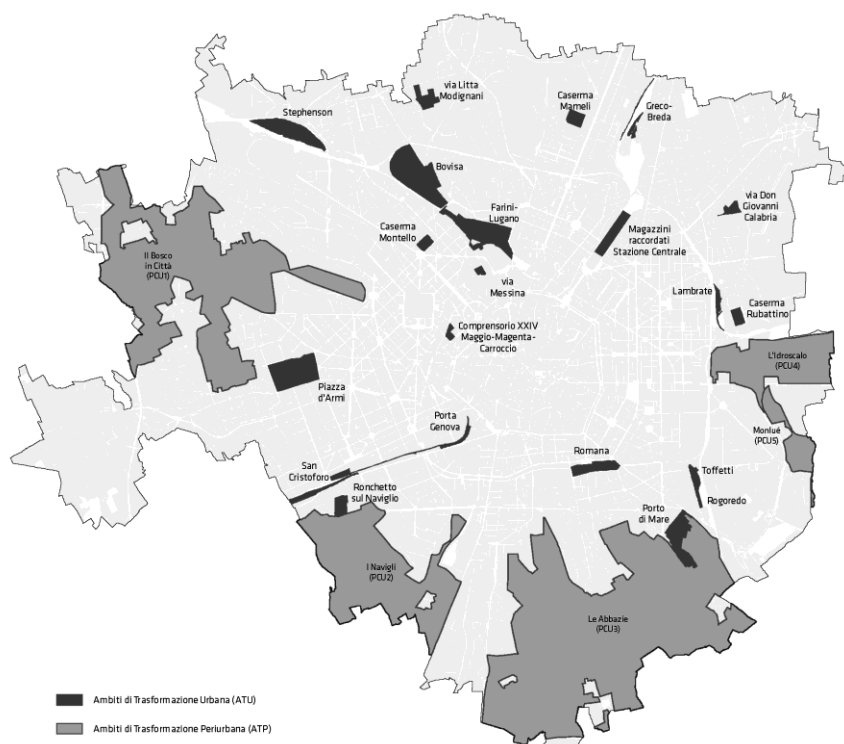


Figura 4 – I 21 Ambiti di Trasformazione Urbana (ATU)



Tutte le trasformazioni che comportano edilizia sociale sono chiamate a contribuire con una cessione di suoli pari al 30% della superficie complessiva di intervento. All'interno di questa strategia generale, la manovra presenta però alcune alternative, che la rendono flessibile e maggiormente attuabile. Infatti, in luogo della cessione delle aree, l'operatore privato (anche in accordo con altri soggetti, tra cui le cooperative) può realizzare contestualmente e direttamente, gli alloggi sociali, a garanzia di un effettivo mix abitativo e di una maggiore sostenibilità economica dell'operazione. Se l'operatore non realizza la quota di alloggi pubblici e decide di commutarla in alloggi in vendita a prezzi accessibili, dovrà corrispondere una quota in denaro proporzionale al ricavo determinato con questa trasformazione e decisa dall'Amministrazione comunale. Tale monetizzazione confluirà in un apposito Fondo di Scopo, direttamente utilizzabile da parte dell'ente pubblico per il recupero e la costruzione degli alloggi pubblici.

La logica incrementale del piano propende chiaramente per promuovere una sinergia tra risorse pubbliche e private nelle costruzioni di alloggi sociali e per la progressiva formazione di un demanio comunale di aree (provenienti dalle cessioni di tutte le trasformazioni) e di acquisizione dei fondi (provenienti dai contributi privati che hanno commutato interventi con risorse monetarie), proprio al fine di creare le condizioni urbanistiche per rispondere efficacemente alla domanda sociale (Pogliani, 2013b).

Nel campo delle politiche milanesi, uno spazio particolare è assegnato alla rigenerazione urbana. E' infatti ormai consapevolezza diffusa che l'abitare sociale costituisca una componente essenziale di tali politiche (Stanghellini, 2012), nelle quali al rinnovamento fisico e funzionale di parti di città si affiancano anche percorsi di inclusione ed integrazione sociale, che, in alcuni casi, lasciano germinare modalità innovative di apprendimento collettivo (Drewe, Klein e Hulsbergen, 2008). Alcuni progetti da poco conclusi, assegnati tramite procedura di evidenza pubblica, contengono il principio della *mixité* come asse portante dell'intervento. Al Concorso internazionale per la realizzazione di alloggi sociali nella periferia ovest milanese su un'area di proprietà comunale (quartiere di via Cenni), il progetto vincitore ha realizzato un intervento polifunzionale per 124 alloggi, di cui il 10% a canone sociale, il 30% a canone moderato, il 20% a canone convenzionato e il 40% a canone convenzionato con patto di futura vendita, oltre a quote di commercio, ad alcune attrezzature pubbliche e ad un piccolo parco. L'articolazione dell'offerta ha come duplice obiettivo la sostenibilità economica del progetto e quella sociale, che viene ulteriormente sostenuta dalla presenza di strutture socio assistenziali e da alcune iniziative in favore dello sviluppo di start up per giovani. La configurazione dell'impianto insediativo, con edifici ad alto contenimento energetico e buona sostenibilità ambientale, distribuiti attorno ad uno spazio comune ampio, dotato di attrezzature commerciali di vicinato e collegato ad una cascina agricola, esplicita il tentativo di rendere compatibile un progetto di alta densità urbana con quello di vivibilità e sostenibilità ambientale e sociale. Dalla lettura di questo progetto, e, soprattutto, dalle linee guida fornite in occasione del Concorso, si intuisce anche l'auspicio di costruire e sperimentare meccanismi di partecipazione e coesione della comunità ed integrazione territoriale, al fine di favorire il senso di appartenenza degli inquilini al luogo in cui risiedono e contemporaneamente mitigare il rischio sociale e ridurre il rischio di insolvenza e perdita di valore degli immobili. In altre esperienze di punta, si fanno strada iniziative di co-housing, banca del tempo o "condominio solidale", oltre a nuclei abitativi destinati a giovani che si impegnano a concorrere alla rivitalizzazione sociale e generazionale di quartieri difficili.

2.2 Abitare sociale in Emilia Romagna

Sul versante regionale, le pratiche più innovative si ritrovano principalmente in Emilia Romagna. Con due provvedimenti legislativi dello scorso decennio (Lr 20/00 e Lr 6/09), la Regione ha saldato le politiche abitative con le scelte di piano, fornendo disposizioni sia cogenti che orientative per dimensionare e distribuire una dotazione appropriata di casa sociale e in larga misura destinata alla locazione a prezzi accessibili (Mastini, 2014).

Alla pianificazione comunale è richiesto che una quota pari ad almeno il 20% del fabbisogno complessivo di abitazioni sia destinato all'edilizia sociale. Gli operatori privati sono chiamati

a concorrere, con la cessione del 20% delle aree di intervento (10% per i comuni montani con meno di 5000 abitanti) o la realizzazione di un numero equivalente di alloggi. Nel caso di nuovi insediamenti produttivi o interventi di riqualificazione di aree dismesse (dove i costi delle bonifiche sono spesso molto rilevanti per gli operatori privati) il contributo può essere definito in forma negoziale, secondo le modalità definite dalla legge.

Alle Province (oggi sostituite dalle città metropolitane e dalle unioni dei comuni) è assegnata la definizione delle politiche per il SH, sulla base di uno studio del fabbisogno di case a prezzi accessibili a scala vasta e la conseguente distribuzione di quantità minime cogenti per ciascun comune. Per le località a maggiore tensione abitativa, la legge prevede che le Province possano richiedere quote di edilizia sociale superiori ai minimi prescritti dalla legge, provocando conflitti con le realtà locali che hanno contestato, pur senza successo, questa disposizione.

I Comuni sono tenuti a predisporre un Piano Casa comunale, da allegare allo strumento di pianificazione e programmazione quinquennale (POC), che deve contenere politiche abitative integrate con quelle di natura territoriale, urbane e di sviluppo socio-economico, oltre ad indicazioni precise sul costo delle aree, sulle possibilità di diversificare le tipologie di intervento (affitto e proprietà) e sull'attivazione di processi negoziali pubblico – privati per la realizzazione degli interventi stessi. L'attuazione di queste previsioni può essere gestita direttamente dal comune (con risorse proprie o altre forme di finanziamento o con risorse regionali o statali), dagli operatori stessi che attuano l'intervento o da altri operatori privati, cooperativi o non profit, sulla base di una gara ad evidenza pubblica. In questi ultimi casi le aree vengono conferite in diritto di superficie.

In attuazione di queste linee guida regionali, molti comuni emiliani hanno messo in gioco molteplici modalità di programmazione e concertazione pubblico privata, sia in forma di piano casa comunale che in quella di accordi con i privati, in genere avvalendosi di gare pubbliche: tra i criteri principali di valutazione e selezione delle proposte emerge l'offerta significativa di alloggi a locazione accessibile e permanente e la richiesta di realizzare luoghi di socialità, mix funzionale ed usi innovativi, oltre ad una buona integrazione con il disegno degli spazi aperti e attrezzature urbane. Dai casi emerge costante l'attenzione a valutare il rapporto tra benefici privati (a seguito della trasformazione delle aree o del riuso di immobili con destinazioni più appetibili sul mercato) e offerta di SH. Due esempi, per molte ragioni differenti tra loro, chiariscono i diversi percorsi e gli strumenti messi in campo.

Nel Piano di Ravenna (160.000 abitanti) ai diversi subambiti comunali è attribuita una quota base di diritti edificatori, che può essere incrementata (a discrezione degli operatori privati) da una quota ulteriore per alloggi sociali; in alcuni casi (a maggiore fragilità insediativa) questo incremento è premiato con un ulteriore bonus di edificabilità privata. Nonostante il Piano sia stato approvato nel 2003, prima del regime obbligatorio previsto dalla legge regionale che richiede il 20% minimo di edilizia sociale, le stime generali del comune hanno cercato di

avvicinarsi a tale orientamento e, nella programmazione quinquennale 2010-2015 (contenuta nel Piano casa comunale) il valore per i nuovi interventi raggiunge il 33% (se si escludono le trasformazioni consistenti già in attuazione). La maggior parte di questi nuovi alloggi (pari al 90%) è destinato alle diverse forme di locazione ammessa (per edilizia pubblica, permanente o a termine, sia superiore ai 25 anni che superiore agli 8 anni).

A Cesena (97.000 abitanti) invece, si è scelta una strada diversa. Sono state introdotte due modalità, che non risultano inquadrare in una logica di piano programma generale perché fondamentalmente entrambe sono ispirate ai principi negoziali. Una prima modalità consiste nell'accordo caso per caso coi privati, per realizzare alcuni alloggi di edilizia esclusivamente pubblica, nelle singole aree di trasformazione. Una seconda, decisamente più innovativa, prevede di subordinare la richiesta dei proprietari di modificare l'azzone delle proprie aree (che in genere passano dalla destinazione produttiva alla destinazione residenziale, più remunerativa) alla cessione a titolo gratuito di alloggi sociali, che ricadono nella gamma articolata di alloggi pubblici ed alloggi per la vendita o la locazione a prezzi accessibili. Questa seconda procedura prevede una gara, al termine della quale la selezione delle proposte pervenute si attua sulla base di criteri di interesse pubblico, sia di natura urbanistica che economica. Tra i primi: accessibilità, presenza di reti tecnologiche e di attrezzature pubbliche nel contesto urbano e coerenza del disegno con le aree contigue. Tra i criteri di natura economica: incidenza del costo dell'area, valore di vendita dell'immobile, utile di impresa. La valutazione finale viene fatta determinando i benefici che l'operatore privato riceverebbe a seguito della trasformazione dell'area (valore finale rispetto al valore iniziale) e commisurando tale valore con i benefici di natura pubblica generati (alloggi sociali e localizzazione delle aree). La graduatoria finale delle proposte pertanto non considera solo il numero assoluto di alloggi sociali offerti dalle singole trasformazioni, ma piuttosto l'equilibrio tra la valorizzazione privata e il beneficio sociale e urbano (sia in termini di numero di alloggi ma anche di condizioni positive di localizzazione nel territorio comunale).

3. Qualche riflessione conclusiva

Un'importante rassegna annuale dedicata alle politiche abitative (Urbanpromo, www.inu.it) che ha luogo ormai da una decina di anni, testimonia come in Italia si stia consolidando la natura negoziale del nuovo modello di politiche urbane, ormai strettamente intrecciato al piano comunale al punto da mutarne la tradizionale configurazione. Nei casi esaminati di Milano, Ravenna e Cesena, analogamente a molte altre situazioni locali, le trasformazioni urbane sono sempre oggetto di procedure concorrenziali e valutative, al fine di evidenziarne, con modalità trasparenti, l'interesse pubblico. Per la questione abitativa, questa prospettiva sta già dando risultati positivi a partire proprio dal cambiamento di paradigma che riconosce un

ruolo centrale alla regia pubblica nella definizione di obiettivi e regole negoziali finalizzate a bilanciare interesse pubblico e privato.

Non sfugge però la fragilità e replicabilità di questo processo, ed in particolare la necessità di garantire trasparenza e scambio leale nei processi di interazione tra operatori privati, cooperativi e soggetti pubblici: in questo passaggio risiede probabilmente l'aspetto più critico della concertazione, su cui per un certo periodo si è interrogato il dibattito disciplinare, alimentato anche da riflessioni di natura giuridica ed economica (Curti, 2006; Urbani, 2010; Camagni, 2011). Sul punto, risulta indispensabile che il soggetto pubblico (Regione e Comune) non aderisca acriticamente ad una logica di pura sussidiarietà orizzontale, ma sia in grado di delineare le proprie strategie e priorità definendo, attraverso il piano o la negoziazione, le modalità di assegnazione delle aree, le dimensioni minime degli interventi, la quantità di alloggi sociali obbligatorie o premiali, la contropartita in interessi pubblici. Queste operazioni, che comportano la redistribuzione di carichi insediativi, oneri, contributi e cessione di suoli, sono misure che si collocano all'interno di una logica, ancora tentativa, di recuperare parte della rendita privata per migliorare la qualità urbana, incidendo sulla rendita fondiaria secondo un approccio pragmatico e non puramente ideologico che molti paesi vanno applicando (Munoz Gielen, 2010; Calavita, 2014).

Tuttavia alcuni nodi critici sembrano ritornare.

Il passaggio dalla stagione, ormai lontana, di finanziamenti pubblici e statali per l'edilizia pubblica, verso la nuova stagione di SH segna radicalmente il passaggio dal settore pubblico verso quello privato e dallo stato centrale verso la molteplicità dei comuni e degli altri soggetti locali (Palermo e Ponzini, 2010). Un processo che ha indubbiamente ampliato l'offerta di politiche e di regimi di affitto e proprietari, avvicinando il paese ad esperienze europee contemporanee, anche nella creazione di condizioni per una maggiore mobilità sul territorio. Pur non risolvendo il problema acuto dei ceti più poveri nella ricerca di una casa, gli attuali dispositivi di piano possono ridurre significativamente le difficoltà dei ceti medi che si sono molto impoveriti negli anni della crisi e che per la prima volta hanno denunciato una crescente difficoltà nel disporre di abitazioni a costi accessibili per i propri livelli di reddito.

Il meccanismo di IH che istituisce un legame stretto tra intervento privato e interesse pubblico e che risulta ampiamente adottato nelle pratiche internazionali (Pogliani, 2012), è stato però criticato per la sua vulnerabilità rispetto all'andamento del mercato immobiliare privato. In Gran Bretagna e California, paesi nei quali sono state da tempo adottate misure di IH molto differenti ma incisive, la crisi pesante nel settore privato ha comportato conseguenze negative in quello sociale ed una più generale riluttanza alla sua applicazione estensiva (Morrison e Burgess, 2013; Wiener e Barton, 2013). Tuttavia, alcune esperienze in mercati ricchi e metropolitani, come Milano, ne illustrano le forti potenzialità positive, laddove si offrono nuove occasioni di investimento agli operatori immobiliari, in una fase caratterizzata non più

dal boom edilizio della prima metà anni 2000, ma dalla ripresa lenta e disomogenea dopo la crisi immobiliare pesantissima della seconda metà, che tuttora versa in condizioni critiche. In altre parole, l'edilizia sociale svolge un ruolo di volano per l'attività edilizia in crisi, creando maggiori opportunità di stabilizzare mercati residenziali volatili (Cecodhas, 2009; Pawson, *et al*, 2011).

Da ultimo, gli interventi di recupero di aree dismesse e contestuale realizzazione di SH, stanno contribuendo significativamente al rinnovo urbano e alcune operazioni in quartieri pubblici molto degradati migliorano le condizioni insediative, innescando un processo di *mixité* funzionale e sociale e attivando processi di partecipazione e responsabilizzazione sociale, in cui sia possibile, ad esempio, prevedere la partecipazione dei futuri inquilini nei processi decisionali e in alcuni casi anche gestionali. La sfida che affrontano i programmi di SH è quella non solo di realizzare un numero di alloggi consistente, ma anche di trovare un equilibrio tra la solidarietà, l'inclusione sociale, il diritto alla casa ed il mercato immobiliare, con l'obiettivo di creare insediamenti integrati capaci di riqualificare non solo gli edifici ma parti di quartieri. Vi si coglie anche l'opportunità di migliorare le prestazioni energetiche e di sostenibilità ambientale degli alloggi (Ingaramo, 2012), nel rispetto dei principi della Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili (2007), malgrado la condizione affinché questo accada in Italia non possa prescindere da una riforma della fiscalità immobiliare, in grado di adottare adeguate e coerenti misure di prelievo fiscale e di riduzione selettiva degli oneri (Unioncamere, 2013).

Nel complesso e pur tra molte ombre e luci, dibattito e pratiche di SH contemporaneo stanno restituendo voce alla questione delle abitazione, ridisegnando i confini del welfare state sulla base di una più marcata interazione fra pubblico e privato, e, non ultimo, riconoscendo nell'inclusione sociale uno dei fattori determinanti la qualità del vivere civile nelle nostre città.

Ringraziamenti

Un ringraziamento particolare va a Luciano Vecchi, Servizio Qualità Urbana della Regione Emilia Romagna, per la ricchezza di informazioni e materiali forniti con passione in questi anni e per la sua disponibilità.

Bibliografia

- Arcidiacono A., Pogliani L. (2011) *Milano al futuro: crisi o riforma del governo urbano*. Milano: et/al Edizioni.
- Barrett S., Healey P. (eds) (1985) *Land Policy: Problems and Alternatives*. Aldershot: Glover.

- Buitelaar E., de Kam G., Needham B. (2013) The embeddedness of inclusionary housing in planning and housing systems: insights from an international comparison, *Journal of Housing and the Built Environment* DOI 10.1007/s10901-013-9354-5
- Calavita N., Caudo G. (2010) Italy. Variety and Creativity in Approaching Inclusionary Housing. In: Calavita N., Mallach A., 275-321.
- Calavita N., Mallach A. (eds.) (2010) *Inclusionary Housing in International Perspective*. Cambridge Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Calavita N. (2014) Land Value Recapture in the US: the case of San Francisco. Paper presented at the *First International Symposium "New Metropolitan Perspectives"*, Held in Reggio Calabria, (IT), May.
- Camagni R. (2011) Rendita e qualità urbana: conflitto o sinergie? In: Arcidiacono A., L. Pogliani, *cit*: 105-124.
- Cassa Depositi e Prestiti (2014) *Social Housing: il mercato immobiliare in Italia: focus sull'edilizia sociale*, Report monografico 03.
- Cecodhas (2009) *Financing Social Housing after the Economic Crises*, Cecodhas Housing Europe's Observatory, Brussels.
- Cecodhas (2013) *Housing Europe review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, Cecodhas Housing Europe's Observatory, Brussels.
- Cittalia (2010) *I comuni e la questione abitativa*, Anci, Roma.
- Curti F. (ed) (2006) *Lo scambio leale*. Roma: Officina Edizioni.
- Delera A., (2009), *Ripensare l'abitare*. Milano: Hoepli.
- Del Gatto M.L. (2013) *Social Housing: oltre il progetto*. Milano: Ed. Il Sole XXIV Ore.
- Drewe P., Klein J.L., Hulsbergen E. (2008) *The challenge of social innovation in urban revitalization*. Amsterdam: Techne Pr.
- Enhr – European Network for Housing Research (2011) *Mixité: un Urban and Housing issue?* Proceedings of the XXIII Conference, Toulouse, July
- Indovina F. (2005), Appunti sulla questione abitativa oggi, *Archivio di Studi Urbani e regionali*, 82: 5-27.
- Ingaramo L., (ed) (2012) *La sostenibilità negli interventi di social housing*. Torino: Celid.
- Inu- Istituto Nazionale di Urbanistica (2011), *La città oltre la crisi: risorse, governo, welfare*. Documento preparatorio per il XXVII Congresso Inu, Livorno, aprile
- Mastini N. (2014) *Edilizia residenziale sociale: innovazione nei piani in Emilia Romagna*. Tesi di laurea, Milano: Politecnico di Milano.
- Munoz Gielen D. (2010) *Capturing value increase in urban redevelopment*. Leiden: Sidestone Press.
- Morrison N., Burgess G. (2013) Inclusionary housing policy in England: the impact of the downturn on the delivery of affordable housing through Section 106, *Journal of Housing and the Built Environment* DOI 10.1007/s10901-013-9360-7.

- Needham B., de Kam G. (2000) *Land for Social Housing*. Nijmegen/Hilversum: University of Nijmegen, AEDES.
- Nomisma (2007) *La condizione abitativa in Italia; fattori di disagio e strategie di intervento*, Ministero delle Infrastrutture: DG per l'edilizia residenziale e le politiche urbane ed abitative, Roma.
- Oliva F. (2005), Problema della casa, perequazione e aree per l'edilizia sociale. In: Bergo C., Pugliese R., (eds), *L'abitazione sociale*, Milano: Edizioni Unicopli, 21-25.
- Palermo P.C., Ponzini D. (2010) *Spatial Planning and Urban Development. A Critical Perspective*. New York: Springer.
- Pawson H., Lawson J., Milligan V. (2011) *Social Housing strategies, financing mechanisms and outcomes: an international review and update of key post – 2007 policy developments*, Report City Futures Research Centre, Housing NSW, Sydney (Australia).
- Plebani F. (2011) *Housing sociale, politiche abitative e fattore tempo. Spunti dal e per il territorio Lombardo*. Irer, Milano.
- Poglianì L. (2012), Casa sociale, una questione di welfare: problemi e soluzioni, *Urbanistica*, 149: 78-87.
- Poglianì L. (2013a) Expanding inclusionary housing in Italy, *Journal of Housing and the Built Environment*, DOI 10.1007/s10901-013-9361-6.
- Poglianì L. (2013b) Welfare, abitare sociale e progetto verde (il Piano dei Servizi). In Arcidiacono A. et al, *Il Piano Urbanistico di Milano (PGT 2012) – The Milan Town Plan*, Wolters Kluwer: Assago, 99-119.
- Rabaiotti G., (2010) L'attuazione dell'Ers e la centralità dell'affitto. Bandi, soggetti attuatori e gestori, *Dossier Urbanistica Informazioni* 119: 14-15.
- Stanghellini S. (ed) (2012) *Il negoziato pubblico privato nei progetti urbani. Principi, metodi e tecniche di valutazione*. Siev, Dei, Roma
- Torri R. (2006). Il rischio abitativo: riflessioni fra teoria e ricerca empirica, *Rivista delle Politiche Sociali*, n.3 monografico *Case difficili. Le politiche abitative fra dimensioni sociali e dilemmi dell'agenda pubblica*, 79-98.
- Unioncamere (2013) *Il partenariato pubblico privato e l'edilizia sostenibile in Italia nel 2013*. Bologna.
- Urbani P. (2009) L'edilizia abitativa tra piano e mercato. I programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, *Democrazia e diritto*, 1: 89-115.
- Urbani P. (2010) *Urbanistica solidale*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Whitehead C., Scanlon K. (eds) (2007) *Social Housing in Europe*. London: London School of Economics and Political Sciences.
- Whitehead C., Scanlon K. (eds) (2008) *Social Housing in Europe II. A review of policies and outcomes*. London: London School of Economics and Political Sciences.

Wiener R., Barton S. (2013) The Underpinnings of Inclusionary Housing in California: Current Practice and Emerging Market and Legal Challenges, *Journal of Housing and the Built Environment* DOI 10.1007/s10901-013-9355-4.

ABSTRACT

The urgent need to satisfy an increasingly more varied demand for housing, which however is first of all for affordable housing, is a key factor in urban planning policies throughout Europe. For some years now the debate in Italy has focused on the question of resources for social housing, on the economic sustainability of projects and on methods of joint participation by private sector operators and cooperatives interacting with public sector partners. This paper focuses on more recent and more innovative attempts to implement “inclusionary housing” mechanisms, by examining regional and municipal scale case studies in towns and cities in central Italy. Few regional governments in Italy have seriously addressed the issues in legislative terms, by laying down compulsory rules for provincial and municipal governments to include a compulsory quota of social housing in all predominantly residential private sector development projects (new builds and renovations and reuse of obsolete housing stock). Some towns and cities are experimenting by themselves with a variety of methods and instruments to innovate social housing policies. They are focusing on public-private partnership and programmes. The main criteria for assessing and selecting proposals include a large quantity of affordable and permanent rented accommodation and a request to create places for social congregation, with a functional mix and innovative uses, as well as good integration with the design of outdoor spaces and urban facilities. Agreements with private sector developers, on the other hand, place the accent on incentives for the direct construction of rented accommodation at affordable costs. Although they produce fragmented intervention with little connection with an overall urban design, these experiences, which take advantage of public tenders, give priority to the relationship between private sector benefits (following the redevelopment of the areas or the reuse of properties) and the supply of social housing, with an approach which still attempts to “cream off” a hefty private sector profit. In this very varied scenario of current social housing plans and policies, this paper investigates both the effective ability to assess the levels of affordability and inclusiveness of the projects presented and also the potential of urban redevelopment which meets the primary need for the right to housing.