

POLITICHE ABITATIVE TRA CRISI ECONOMICA E NUOVE FORME DI
PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO: IL CASO DI BOLOGNA

Stefania PROLI¹, Angela SANTANGELO², Simona TONDELLI³

SOMMARIO

La questione abitativa nella sua configurazione odierna presenta caratteri fortemente diversi rispetto al passato. Tra i tanti elementi di discontinuità, il presente contributo si sofferma sul passaggio del concetto di abitare da una visione oggettuale a una processuale, e sulle ripercussioni sul piano delle politiche abitative e dunque sulla gestione dei servizi integrativi all'abitare, con riferimento al caso di Bologna. Oggetto dello studio sono gli attori coinvolti nelle pratiche di rigenerazione urbana che si sono sviluppate a partire da un approccio integrato, in cui viene riconosciuta sempre più importanza sia alla formazione di reti complesse pubblico-privato, sia alla necessità di ripensare i modelli insediativi affrontando il problema dell'abitare come una questione che coinvolge, oltre all'alloggio, un sistema più articolato di funzioni e servizi. Il lavoro rappresenta quindi una riflessione sulle opportunità, le criticità, ma anche le sfide che tale prospettiva offre, attraverso un'analisi delle esperienze più significative che si stanno configurando a Bologna, con particolare riferimento a tre livelli – urbanistico, architettonico e sociale. Ripercorrendo il modello olandese, si propone infine il coinvolgimento e la promozione di proprietari sociali, soggetti non profit che si collocano tra il settore pubblico e il libero mercato e non sono riconducibili né all'uno né all'altro.

¹ DA – Dipartimento di Architettura Università di Bologna, v.le Risorgimento 2, 40136, Bologna, e-mail: stefania.proli@unibo.it.

² CIRI Edilizia e Costruzioni Università di Bologna, v.le Risorgimento 2, 40136, Bologna, e-mail: angela.santangelo@unibo.it.

³ DA – Dipartimento di Architettura Università di Bologna, v.le Risorgimento 2, 40136, Bologna, e-mail: simona.tondelli@unibo.it.

1. Rigenerazione urbana, crisi economica e politiche abitative: questioni aperte

Anche se oggetto di una rinnovata attenzione, ad oggi la questione abitativa in Italia continua a presentarsi come un'emergenza tutt'altro che risolta. In particolare, le varie misure adottate a livello nazionale a partire dal 2007 per far fronte al disagio dei nuclei familiari in situazione di grave disagio economico e contemporaneamente a sostegno dell'offerta di abitazioni⁴ non sembrano capaci né di rispondere al fabbisogno, né di soddisfare la più complessa necessità di includere all'interno delle proprie politiche quei "problemi strutturali" che colpiscono trasversalmente il settore casa, da quello privato a quello pubblico.

In generale, se si analizzano le politiche per la casa promosse in Italia nel corso degli ultimi quindici anni, si può osservare come queste si caratterizzino prevalentemente per due fattori, fra loro correlati (Pozzo, 2005): una tendenza verso il decentramento ed il legame con le altre politiche urbane (in particolare la relazione con il tema dello sviluppo sostenibile).

Infatti, da un lato, il nuovo livello di competenze e le politiche di decentramento hanno apportato alcuni cambiamenti principali nelle politiche per la casa, in particolare:

- la riduzione dei finanziamenti nazionali alla costruzione;
- la ridefinizione dei "gruppi bersaglio", cioè di coloro a cui è destinato l'intervento pubblico;
- lo spostamento della "questione casa" alla scala locale.

Dall'altro, invece, il legame con le politiche per uno sviluppo urbano sostenibile è avvenuto di pari passo con la scomparsa dei grandi programmi nazionali in favore di interventi mirati (in una logica di sussidiarietà) alle politiche di riqualificazione urbana delle aree metropolitane.

A ciò si aggiunge il fatto che, tradizionalmente, all'interno del settore pubblico, quello delle politiche per la casa ha ricoperto nel nostro paese un ruolo minore all'interno del sistema di welfare (Iommi, 2011). La recente crisi finanziaria globale del 2008 ha solamente aggravato una situazione già critica, coinvolgendo il mercato nel suo complesso e richiedendo nuovi programmi e politiche.

Molti studiosi (Coppo, 1998; Caudo, 2011; Padovani, 2011), pertanto, hanno denunciato come in Italia le politiche per la casa siano arrivate alla fine di un ciclo. Sono, infatti, esauriti i canali di risorse che fino ad ora hanno alimentato il settore e si sta aprendo un nuovo scenario in cui diventano centrali le politiche locali e le risorse private, ed in cui, dunque, si affacciano nuove tematiche ancora tutte da risolvere.

⁴ Si fa riferimento al "Programma straordinario di edilizia residenziale (L.222/2007), poi non attuato, al "Piano Casa" 2008 (L.n.133/2008) e al recente "Decreto Lupi", appena convertito in legge (DL 28 marzo 2014 n.47).

1.1. Caratteri del disagio abitativo e (in)capacità del soggetto pubblico

Le politiche di riduzione delle risorse agli enti tradizionalmente deputati a rispondere al fabbisogno abitativo inevitabilmente indeboliscono la capacità di risposta pubblica. Di conseguenza un settore privato che funzioni deve farsi carico di nuove funzioni e ruoli in cui l'interesse pubblico dovrebbe prevalere o quanto meno dettare regole chiare. In primo luogo, promuovere provvedimenti che legano la produzione di ERS all'interno di un intervento privato rende necessario un ragionamento sulle "contropartite", in particolare sulle questioni connesse alla promozione di un approccio alle politiche per la casa che si fonda su nuove forme di partenariato. Come osservato da Pozzo (2005), la questione del partenariato è conseguenza del decentramento delle politiche per la casa a livello sempre più basso e dunque a quello dei Comuni, in cui si individua l'ambito di intervento degli enti deputati a gestire, oltre alle case, i servizi integrativi all'abitare oggetto del presente contributo. Ma partenariato significa anche partenariato con il privato e rapporto con il mercato; è quindi necessario un ragionamento in termini di pratiche di produzione e di accesso al bene casa che ad oggi in Italia manca (Padovani, 2011).

In secondo luogo, emerge la mancanza di un approccio integrato all'*housing* sociale, in cui le politiche per la casa rientrano come uno dei cardini del sistema di welfare necessario per riattivare un paese, qual è l'Italia oggi, in grave difficoltà economica. È infatti riconosciuto come le difficoltà ad accedere al mercato della casa costituiscano uno degli ostacoli maggiori alla mobilità del lavoro e dunque una delle principali ragioni della persistenza di alti livelli di disoccupazione (Iommi, 2011). Non solo; l'allontanamento dei ceti deboli dalle aree economicamente forti e dai luoghi di lavoro genera, ad esempio, fenomeni di pendolarismo e dunque di traffico, inquinamento, aumento della domanda di trasporto pubblico (INU, 2011). La capacità di risposta al fabbisogno abitativo dipende dunque dalla capacità di promuovere e di realizzare politiche per l'occupazione e politiche per la casa in maniera integrata (Hills, 2007). Un'altra importante questione è la debolezza delle politiche per l'affitto in Italia e, contemporaneamente, del ruolo marginale ricoperto dal *social housing* all'interno del mercato dell'affitto (che in Italia corrisponde a circa il 20% del patrimonio abitativo) (Baldini e Poggio, 2012).

Inoltre, nel corso degli ultimi dieci anni, sono state promosse tutta una serie di politiche a favore della casa in proprietà. Se la proprietà privata riguarda circa il 70% degli alloggi occupati, quindi una percentuale di poco superiore ma analoga a quella di paesi come l'Inghilterra e l'Olanda, questo scenario cambia se si considera che in Italia il regime di affitto sociale si attesta intorno al 5% rispetto al 18% e 32% di Inghilterra e Olanda (Pittini e Laino, 2011). Inoltre, nel 1998 la fine dei grandi programmi nazionali di edilizia popolare ha mutato radicalmente l'approccio utilizzato dalla sfera pubblica per soddisfare la domanda abitativa delle categorie sociali più deboli: politiche pubbliche di tipo "tradizionale" sono state, infatti,

sostituite da politiche mirate a favorire in questo settore il ruolo del privato attraverso l'uso di strumenti urbanistici (perequazione, negoziazione, incentivi ecc.) che possono garantire l'effettiva attuazione delle strategie di piano.

Infine, vi sono tutti quegli aspetti particolarmente amplificati dalla particolare contingenza economica e sociale. Oggi le categorie più affette dall'instabilità economica e dalla precarietà sono composte da singoli adulti o giovani coppie; una nuova tipologia di famiglia che ha contribuito ad incrementare il numero di domande per l'alloggio sociale (Pittini e Laino, 2011). Inoltre, se, da una parte, si riconoscono forti carenze, in termini quantitativi, di alloggi pubblici; dall'altra vi è un problema di obsolescenza del patrimonio abitativo pubblico in quanto ancora tarato sulle esigenze della famiglia di media-dimensione, una categoria oggi poco rappresentata.

Tutte queste problematiche hanno portato all'attenzione la necessità di riformare, a livello locale, il modello di gestione, assegnazione e manutenzione/riqualificazione del patrimonio abitativo, a partire da quello residenziale pubblico, con la trasformazione societaria degli ex IACP, ovvero con la creazione di holding attorno all'attività di costruzione, gestione e manutenzione degli alloggi sociali. Questo processo di riorganizzazione delle strutture operative ha proceduto di pari passo con l'evoluzione delle competenze e delle missioni. Di conseguenza, da una parte i ruoli tradizionali della costruzione e recupero di unità abitative, della gestione delle graduatorie e delle assegnazioni, così come della gestione e manutenzione, si sono evoluti al loro interno inglobando i concetti della sostenibilità (per la costruzione e la manutenzione) e si sono arricchiti di nuove funzioni come l'accompagnamento sociale (attraverso l'assunzione di mediatori culturali, portieri sociali, guardiani ecc.) e la messa a disposizione di altri servizi oltre all'alloggio. Tale trasformazione, tuttavia, non ha portato ancora a individuare soluzioni idonee a quelle che in un suo studio la Corte dei Conti (2007) ritiene essere problematiche fondamentali del settore abitativo pubblico, in particolare la "necessità di predisporre i mezzi e di individuare i soggetti che debbono farsi carico del 'costo sociale' dell'ERP all'interno di criteri gestionali preordinati ad assicurare l'economicità della gestione" (Corte dei Conti, 2007, p. 68). Da questo punto di vista, nel rapporto viene evidenziato come le Aziende Casa con maggiore autonomia (si riporta ad esempio il caso delle ATER nel Friuli Venezia Giulia, regione a statuto speciale) riescano a gestire con più efficacia tutte le attività richieste per la costituzione e gestione del rapporto locativo.

Allo stesso tempo, le competenze degli Enti si sono allargate alla promozione o partecipazione ai programmi di riqualificazione urbana (Pozzo, 2005), ancorando le politiche per la casa ai temi emergenti dell'urbanistica.

Con riferimento alla programmazione complessa, "tali strategie prendono forma in modi diversi, utilizzando per esplicitarsi strumenti plurimi [...]: quello "urbanistico", finalizzato all'innovazione di procedure e strumenti di governo della trasformazione; quello della

“rigenerazione urbana”, particolarmente orientato all’integrazione sociale e allo sviluppo di comunità” (Marin, 2013, p. 25). Si tratta dunque di interventi “multi-scalari” e “multi-disciplinari” che non si limitano alla riqualificazione fisica, ma che interessano le diverse dimensioni dell’urbano (economica, abitativa, sociale, infrastrutturale) e la collettività nel suo complesso (Fregolent, 2013). In questo caso, dunque, è il progetto che si fa portatore di strategie e politiche di riqualificazione “capaci di mettere a sistema e integrare fattori fisici, economici e sociali, elementi materiali e immateriali, soggetti individuali e collettivi, senza tuttavia dimenticare la centralità che lo spazio deve assumere nel definire nuovi statuti di abitabilità per la città contemporanea” (Di Biagi, 2013, p. 38)⁵.

In questa direzione, una grande occasione di sperimentazione è stata offerta dai Contratti di Quartiere, ultimo grande programma nazionale che ha coinvolto il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, promuovendo la riqualificazione di quei comparti caratterizzati da elementi di forte criticità ambientale e sociale, con l’obiettivo di incrementare la qualità dell’abitare. Nella seconda tornata (2003), il Comune di Bologna ha ottenuto l’assegnazione di risorse per due interventi da realizzare nei quartieri storici della Bolognina e di San Donato. L’oggetto degli interventi ha riguardato, in accordo con i contenuti del Programma, due ambiti. In primo luogo, gli interventi sugli alloggi: diversificazione tipologica degli appartamenti, la sperimentazione di materiali e tecnologie innovativi ed eco-compatibili, l’efficientamento energetico e il risparmio idrico. In secondo luogo, l’intervento sul tessuto sociale e sugli spazi comuni, col fine di promuovere l’inclusione sociale e migliorare la sicurezza della comunità.

1.2. Edilizia residenziale sociale e disagio abitativo a Bologna: caratteri distintivi e aspetti evolutivi/analogie

A Bologna la categoria degli alloggi ERP a canone sociale costituisce circa l’86% sul totale degli alloggi pubblici, ma non è sufficiente a coprire una richiesta in costante aumento.

Mediamente, negli ultimi 15 anni, sono stati assegnati ogni anno circa 417 alloggi, a fronte di una domanda annuale che è di gran lunga superiore. Basti pensare che le domande di accesso ad alloggi ERP sono passate da 5.465 nel 2007 a 9.967 nel 2012, con un incremento del 82,38% in soli 5 anni. Circa l’81% proviene da residenti nel territorio comunale, con una componente bilanciata di italiani e stranieri.

Fra le domande, quelle presentate da nuclei composti da 1 persona sola (37,06%) e quelli da 2 persone (22,92%) rappresentano insieme 5.978 domande, ovvero il 59,98% del totale. Un

⁵ Fra le strategie individuate dalla Di Biagi, che ripercorrono i risultati del Laboratorio Città Pubblica vi sono: Riportare i quartieri al centro, Innestare il progetto nei caratteri del contesto, Promuovere la creatività urbana, Costruire nuove forme di welfare, Aprirsi a nuovi abitanti e popolazioni, Disegnare sistemi di paesaggio, Risparmiare risorse energetiche.

dato che denuncia come oggi le categorie più affette dall'instabilità economica e dalla precarietà siano composte da singoli adulti o giovani coppie.

12.400, invece, è il numero di domande presentate per accedere al Fondo Sociale per l'Affitto (contributo economico che viene erogato a favore delle famiglie che si rivolgono al mercato privato dell'affitto, per il pagamento di una quota del canone, L. 431/98); un dato che è aumentato di 2,5 volte negli ultimi 8 anni (INU, 2011) e che diventa preoccupante se si considera la riduzione sostanziale dei contributi nazionali a questo fondo : da 205,6 mln nel 2008 a 100 mln nel biennio 2014-15.

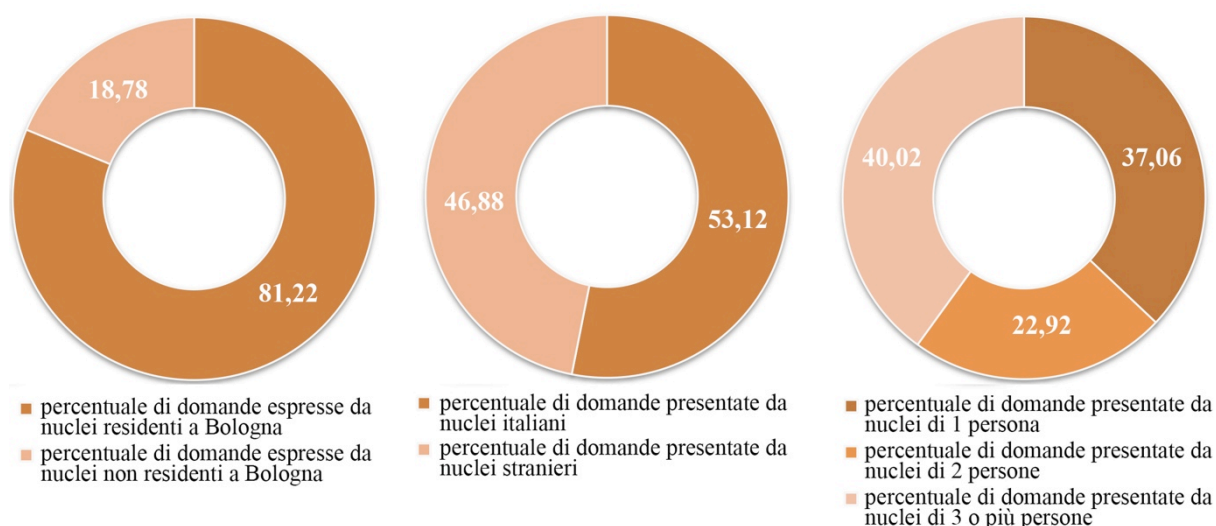


Figura 1 – Caratteri delle domande presentate per accedere ad alloggi ERP nella Comune di Bologna (dati al 31 dicembre 2011).

Fra gli effetti amplificati dalla crisi vi sono i dati relativi agli sfratti che negli ultimi 5 anni sono aumentati del 200%. Nei 36 comuni di competenza territoriale del Tribunale di Bologna sono state rilevate in un anno (dal settembre 2011 al settembre 2012) 2.202 citazioni in giudizio per convalida di sfratto di cui circa 1.502 (68,21%) sono sfratti per morosità per immobili ad uso abitativo. Di queste, 888 riguardano immobili siti nel Comune di Bologna (59,12% del totale degli sfratti per morosità per abitazioni).

La crisi economica, inoltre, ha fortemente depotenziato gli effetti positivi che potevano derivare, in termine di dotazione di nuove quote di edilizia residenziale sociale, dalla L.R. 6/2009, la quale promuove meccanismi atti a favorire l'integrazione sociale dei quartieri residenziali e a diffondere il patrimonio edilizio in affitto nelle parti nuove della città, in particolare fornendo alle amministrazioni locali gli strumenti per acquisire gratuitamente aree o edifici per attuare politiche abitative. Secondo un recente report della Provincia di Bologna (2012) si stima che nei prossimi 15-20 anni gli alloggi sociali potenzialmente realizzabili sul territorio bolognese corrisponderebbero a circa 85.752 unità; ma dei 14 Comuni che ad oggi

hanno il POC (piano operativo) approvato, solo 6 hanno deciso di attuare in parte le politiche per l'ERS (corrispondente a una quantità di circa 600 alloggi).

Tabella 1 – Le modalità di cessione della quota del 20% destinata a ERS secondo la Legge Urbanistica Regionale dell'Emilia Romagna (LUR).

Casi	Modalità di cessione della quota del 20% destinata a ERS
Nuovi insediamenti residenziali	Cessione al Comune, a titolo gratuito di una quota di aree definita dal POC, pari al 20 per cento delle aree destinate a nuove costruzioni
Interventi di riqualificazione o di nuovi insediamenti ricreativi, ricettivi, direzionali, commerciali, industriali o artigianali	Riconoscimento a favore del Comune di un contributo alla realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale, definito dal POC
Delocalizzazione di insediamenti produttivi	Impegno del privato interessato a cedere al Comune, in tutto o in parte, gli immobili sedi delle attività produttive dismesse o da dismettere
Monetizzazioni	In tal caso le risorse sono interamente destinate a finanziare la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale

A tale dato si aggiungono le altre criticità relative al patrimonio edilizio residenziale. Secondo i dati di Patrimonio dello Stato Spa, circa il 10% (approssimativamente 100.000 alloggi) del totale nazionale di alloggi di edilizia sociale è costituito da immobili abbandonati, vuoti, inagibili o occupati senza titolo⁶ (Cantini, 2009). Nel caso dell'Emilia-Romagna, lo 0,45% degli immobili è occupato senza titolo, il 6,44% non occupato. La Corte dei Conti, inoltre, nel 2007 ha delineato un quadro preciso dei due killer del patrimonio ERP nazionale: la vetustà (63,94% in Emilia-Romagna)⁷ e il disimpegno manutentivo, aggravato alla bassa qualità delle costruzioni.

Nel contempo, uno studio pubblicato dall'Istituto di ricerca Scenari Immobiliari ha denunciato come in Emilia-Romagna 12.000 dei nuovi alloggi risultino ancora invenduti (in Italia tale quota ammonta in totale a 130.000). Generalmente, si tratta di nuovi complessi residenziali carenti in termini di servizi perché ubicati in aree periferiche talvolta mancanti delle necessarie opere di infrastrutturazione in quanto le basse opportunità di vendita non rendono conveniente il completamento di tali aree. La situazione appena descritta, che coinvolge molte aree periferiche delle città della Pianura Padana (dal Piemonte, al Veneto, all'Emilia-Romagna), denuncia una certa debolezza da parte delle amministrazioni, in termini di progettazione, programmazione e gestione delle politiche della casa. Tale questione è stata recentemente affrontata all'interno delle politiche nazionali. Il recente Decreto Lupi, infatti, ha assimilato gli alloggi invenduti ad "alloggi sociali", ovvero ad alloggi potenzialmente destinati alla locazione a canone concordato, con il supporto dello Stato. Se il provvedimento

⁶ Dati del 2006

⁷ Per alloggi vetusti si intendono quelli ultimati in epoca precedente l'1.1.1981 (Corte dei Conti, 2007, p. 47).

si presenta come un tentativo concreto per rispondere al problema dell'invenduto, tale norma tuttavia non sembra prevenire il perpetuarsi del fenomeno in quanto estende tale possibilità anche alle nuove urbanizzazioni.

2. Politiche abitative e servizi integrativi all'abitare: il caso di Bologna

Negli ultimi decenni si è fatta largo la necessità di affiancare all'offerta di alloggi a prezzi inferiori rispetto a quelli di mercato, tutta una serie di servizi integrativi all'abitare, per dare risposte articolate al disagio abitativo che interessa un numero crescente di soggetti eterogenei. Per rendersi conto del fallimento delle attuali politiche abitative, basti pensare che, in molti casi, i fruitori di alloggi ERP pagano un affitto inferiore alla quota mensile delle utenze o di altri servizi di welfare (Guerzoni, 2012). Siamo quindi davanti a strumenti insufficienti per risolvere le molteplici questioni abitative. Ad un incremento di domande sempre più eterogenee, finalizzate ad individuare soluzioni abitative congrue e sostenibili, gli organismi che tradizionalmente si occupano di politiche sociali hanno il compito di rispondere dando vita a nuovi servizi e coinvolgendo nuovi attori, perseguendo il principio della sussidiarietà quale elemento chiave del nuovo welfare; è necessario strutturare così l'azione pubblica affinché risulti sinergica e complementare all'insieme dei soggetti pubblici e privati che promuovono, dal basso, la coesione nelle relazioni familiari, di vicinato e comunitarie.

A questo proposito, non sorprende che le risposte delle principali città italiane e delle Aziende Casa che operano nel settore dell'edilizia residenziale pubblica siano profondamente disomogenee tra loro, frutto delle esigue risorse del soggetto pubblico; come evidenziato in precedenza, le esperienze maggiormente significative sono spesso conseguenza della sensibilità dei soggetti coinvolti e del grado di autonomia gestionale, più che dalle risorse a disposizione.

In questo scenario, l'edilizia residenziale sociale si differenzia dall'edilizia tradizionale per l'enfasi attribuita alla dimensione sociale dell'abitare, che include sia la logica dell'intervento pubblico – tesa a fornire beni di interesse generale come quello di rispondere a disagi abitativi diffusi definiti dagli enti pubblici locali – sia adottando logiche tipiche del libero mercato, come quella di garantire una qualche redditività dell'intervento. Si tratta quindi di una sfida, tesa ad articolare maggiormente l'offerta abitativa includendo tutta una serie di servizi di interesse generale.

Il principale bene comune che dovrebbe essere prodotto in un intervento di ERS è quello dell'abitabilità, intesa come quella risorsa che consente ad una persona di poter godere non solo dell'abitazione in cui vive ma anche del contesto abitativo in cui risiede (Minora, 2011). Questo concetto include sia le relazioni di vicinato e il sistema di regole condominiali, sia il prezzo stesso dell'alloggio in relazione alle capacità di spesa di una famiglia, sia il capitale sociale della comunità insediata. Oltre all'abitabilità, la sicurezza e la coesione sociale sono

ulteriori temi che il soggetto pubblico è chiamato a prendere in considerazione nella ridefinizione delle politiche abitative. Conseguentemente, l'introduzione di servizi integrativi all'abitare ha come obiettivi principali:

- la programmazione degli interventi insediativi, con attenzione all'impatto urbanistico e sociale sulle comunità esistenti;
- la gestione della vita comunitaria, del rapporto quotidiano con gli inquilini e la prevenzione e gestione della conflittualità a scala condominiale e territoriale;
- il coinvolgimento delle diverse organizzazioni ed istituzioni presenti sul territorio.

Il Comune di Bologna e Azienda Casa Emilia-Romagna (Acer) Bologna collaborano da lungo tempo alla gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, con l'obiettivo di promuovere la sperimentazione di politiche abitative che tengano conto di molteplici fattori e dei mutamenti nella configurazione dei bisogni abitativi. Nel novembre 2013 Comune di Bologna e Acer hanno firmato un atto integrativo alla convenzione del febbraio 2011 riguardante l'affidamento in concessione del servizio di gestione del patrimonio immobiliare di proprietà pubblica. Tale integrazione ha riguardato l'attività di pianificazione e realizzazione di progetti e azioni di mediazione e comunicazione sociale, da realizzarsi in contesti di edilizia residenziale pubblica: la costruzione di reti relazionali tra una pluralità di soggetti pubblici e privati interessati dalle azioni di mediazione sociale e l'avvio di percorsi e azioni interculturali e intergenerazionali rientrano tra gli ambiti di azione del soggetto mediatore, responsabile quindi di tutta una serie di procedure per il corretto svolgimento dei progetti.

Analizzeremo quindi di seguito i progetti maggiormente significativi nel contesto di (lento) rinnovamento delle politiche abitative a Bologna, con particolare riferimento ai tre principali livelli di intervento – urbanistico, architettonico e sociale.⁸

2.1. Il caso di Bologna: dimensione urbanistica, architettonica e sociale

Sotto il profilo urbanistico, nel pieno della crisi economica e sociale, il tema del dialogo tra cittadini e amministrazione e della democrazia partecipativa non è più eludibile. Ci sono alcune difficoltà nel garantire efficacia rispetto alla realizzazione delle aspettative, e soprattutto nella conciliazione delle stesse, spesso in contraddizione tra loro ma tutte legittime, che il percorso di partecipazione può mettere in luce. Nonostante ciò, il confronto può generare innovazione, portando soluzioni impreviste a problemi complessi, e può soprattutto generare un senso di fiducia, condizione indispensabile per la costruzione di un percorso di cittadinanza attiva e, in una accezione più ampia, alla costruzione di una identità collettiva in grado di superare gli interessi particolari, verso la ricerca del bene comune

⁸ Si precisa che si tratta di una distinzione che opera con un certo grado di semplificazione, in quanto i tre livelli sono generalmente interdipendenti tra loro e con effetti a catena di uno sull'altro, contribuendo così anche all'efficacia delle esperienze.

(Ginocchini, 2009). In questo processo di affermazione dell'urbanistica partecipata, le pubbliche amministrazioni hanno un ruolo importante di facilitazione, mettendo a disposizione personale qualificato, spazi, e soprattutto tempo, per l'ascolto, per la analisi delle risorse e dei bisogni, per la condivisione degli obiettivi e per la implementazione delle azioni, in uno spirito di collaborazione reciproca. Il "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani", approvato nel febbraio 2014 dall'amministrazione Comunale di Bologna, rappresenta una possibile risposta al crescente e ormai necessario bisogno di governo condiviso del territorio, attraverso stipula di Patti di collaborazione mirati alla gestione condivisa di uno spazio pubblico, la gestione condivisa di spazi privati ad uso pubblico, gli interventi di rigenerazione urbana, la gestione condivisa di edifici (Comune di Bologna, 2014). Ha la volontà di inserirsi in questo contesto il progetto "Pilastro 2016", promosso dal Comune di Bologna con il supporto di Acer Bologna: a cinquant'anni dalla costruzione, il progetto interverrà sul comparto di edilizia residenziale pubblica Pilastro (quartiere San Donato) per riconfigurarne dal punto di vista urbanistico, alla luce delle istanze economiche, sociali e culturali esistenti e in via di sviluppo nell'area a nord est, nell'ottica della cura del territorio e delle relazioni comunitarie come bene comune. Obiettivo principale del progetto vuol essere la creazione di un percorso partecipato che porterà alla rigenerazione di un quartiere storicamente degradato con interventi di riqualificazione e manutenzione degli immobili esistenti, nonché delle aree verdi comuni. Nell'ottica di supportare e strutturare le esperienze affinché diventino significative, si insedierà, inoltre, nel quartiere ERP una Agenzia locale di sviluppo, un soggetto giuridicamente formalizzato e dotato di autonomia economica ed imprenditoriale frutto di una partnership stabile pubblico-privata che coinvolgerà, oltre all'Amministrazione comunale, Acer Bologna e numerose realtà sociali ed economiche locali; l'Agenzia si occuperà della promozione del capitale sociale del territorio e dell'inserimento lavorativo di giovani e disoccupati di lungo periodo, nel tentativo di promuovere la manutenzione e la cura degli ambienti comuni, i servizi di prossimità e la microimprenditoria. Risultati di questo processo saranno forse apprezzabili tra qualche anno, ma ci si attende che questo progetto e la costituzione di una Agenzia autonoma contribuiscano a raggiungere il punto di svolta nella definizione di politiche integrative all'abitare

Per quel che concerne la dimensione architettonica, nel caso di interventi su comparti di edilizia residenziale pubblica, la formazione di un processo partecipato ed il coinvolgimento degli *stakeholder* sono indispensabili per intervenire in situazioni abitative spesso caratterizzate dal degrado sociale, culturale ed economico. La costruzione di un processo partecipato passa anche attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro eterogeneo per natura e competenze, in modo che possa supportare lo sviluppo dei progetti in tutte le fasi. In quest'ottica, il Comune di Bologna, Acer Bologna, Università di Bologna e Fondazione Patrimonio Comune (Anci) hanno intrapreso un percorso di dialogo e confronto sulle

tematiche chiave per la riuscita di interventi di rigenerazione del patrimonio edilizio pubblico. L'integrazione degli utenti finali all'interno dei processi decisionali, nonché il superamento delle barriere sociali che spesso compromettono il buon esito degli interventi è tra gli obiettivi principali dell'operazione; il disagio provocato agli utenti dalla possibile necessità di dover lasciare l'abitazione per l'esecuzione dei lavori, la carente consapevolezza rispetto alle questioni della sostenibilità ambientale ma soprattutto la mancanza di senso di appartenenza ad una comunità, sono ostacoli che possono essere rimossi attraverso un approccio partecipato alla progettazione (Pennestrì, 2012). Durante la fase partecipata è fondamentale, altresì, la condivisione delle strategie, anche di tipo comportamentale, per il risparmio energetico poiché in fase di uso dell'abitazione è determinante che l'utente applichi le modalità per il corretto funzionamento dell'edificio e degli impianti. Per questa ragione, grande attenzione deve essere rivolta alla *social innovation*, in fase di progettazione attraverso l'ascolto delle esigenze degli utenti; in fase di accompagnamento, attraverso l'educazione degli inquilini ERP e la comprensione un manuale di uso dell'alloggio.

Sotto il profilo sociale, tra i numerosi progetti promossi dal Comune di Bologna, in quartieri di edilizia residenziale pubblica, per il rafforzamento dell'integrazione e della coesione sociale attraverso il miglioramento delle relazioni di vicinato e l'incentivo del mutuo sostegno e la solidarietà, vi sono quello (più consolidato) denominato "Alla Corte del tRe", ormai attivo da oltre un anno e quello (più recente) dei "Cittadini di Pescarola". Nonostante i due casi siano localizzati in quartieri fra loro anche molto differenti, essi presentano alcune caratteristiche comuni che delineano un preciso approccio alle politiche abitative orientato alla promozione di reti di interventi di animazione sociale e di cittadinanza attiva. Le differenze riguardano le caratteristiche urbanistiche del quartiere e quelle tipologiche dell'edificio. Mentre il primo caso vede un complesso ERP ubicato nel cuore del quartiere Navile, in un'area densamente costruita all'interno del quartiere storico della Bolognina ormai completamente assorbito dall'espansione urbana, il secondo si colloca in un'area di frangia del quartiere Lama, in prossimità della tangenziale. E ancora, se il primo esempio si relaziona con un elemento caratteristico del tessuto bolognese di matrice tardo ottocentesca fortemente rappresentativo dell'identità del luogo, la corte; il secondo si presenta al contrario come un comparto molto più recente e forse per questo dall'identità fragile, con forti elementi di degrado diffuso.

In entrambi i casi sono stati portati avanti, per iniziativa del Quartiere, del Comune (Settore Servizi per l'abitare), servizi sociali e Acer, in collaborazione con le associazioni locali di cittadini, progetti mirati a incrementare lo spazio e la cura delle relazioni di vicinato a partire dall'apertura di uno Spazio Comune. In particolare è lo Spazio Comune che funge da fulcro di numerose attività incentrate su progetti di mediazione sociale, sostegno donne e famiglie, ma anche laboratori ed eventi culturali aperti a tutta la cittadinanza. Tra le externalità positive si rilevano molteplici iniziative culturali che si sono affiancate "a catena", come, ad esempio, la

sistemazione della piazzetta antistante lo Spazio Comune a Pescaraola e l'avvio del progetto “Percorso Sicuro a Pescaraola”, all'interno del quale sono previste opere di manutenzione per rendere più praticabili gli spazi condivisi dai condomini. Punto di forza di tali iniziative è quindi il rafforzamento della coesione sociale, favorendo l'integrazione (intergenerazionale e interculturale), ma anche coinvolgendo i residenti nella gestione degli spazi collettivi che, soprattutto nei comparti di edilizia residenziale pubblica, sono spesso oggetto di degrado diffuso e incuria.



Figura 2 – CorteTre (Iperbole, Comune di Bologna)

Figura 3 – Corso di giocoleria a Pescaraola (Cittadini di Pescaraola Blogspot)

Tra i progetti più recenti che si pongono come obiettivo principale la creazione di una rete di supporto delle attività, CaseZanardi risulta l'iniziativa pubblica che ha raccolto il maggior consenso; 102 associazioni ed enti hanno infatti partecipato ad un bando pubblico per la definizione di una rete di spazi – 11 “case” – che saranno dislocati in vari quartieri della città – Navile, San Donato, San Vitale, Savena – dove sarà possibile accedere ad empori della solidarietà, cantieri di utilità comune, laboratori di riuso e riciclo, orti e vivai urbani, informazione, formazione, orientamento, tirocini e inserimenti lavorativi. L'iniziativa del Comune di Bologna si pone l'obiettivo di contrastare le nuove forme di povertà ed esclusione sociale che colpiscono un numero crescente di persone. Tra i diversi progetti che compongono la rete, il centro Zanardi “A Pescaraola” prevede percorsi di inclusione sociale e lavorativa per donne di cultura non italiana e interventi di riqualificazione degli spazi comuni, oltre che l'emporio alimentare; il progetto “Bio-social” in zona Roveri mira a coinvolgere attivamente le fasce deboli della popolazione in percorsi di transizione al lavoro e all'auto-imprenditorialità attraverso la coltivazione su uno spazio ortivo multifunzionale, la creazione di una cucina “ECO.nomica” e la distribuzione, attraverso un catering multietnico; il progetto “Terra Verde” si propone di formare giovani dai 17 ai 25 anni in una scuola cantiere, attraverso la realizzazione di interventi di arredo urbano in un'area verde da riqualificare, vicino al percorso naturalistico del Navile e gli insediamenti artigianali in disuso.

Facendo sempre riferimento alla realtà bolognese senza però tralasciare la dimensione europea, il Comune di Bologna, assieme all'Università di Bologna CIRI Edilizia e Costruzioni, sotto il coordinamento della Fondazione Alma Mater, lavora, inoltre, alla promozione e coniugazione di tutti e tre i livelli – urbanistico, architettonico, sociale – attraverso il progetto europeo BUILD SEE, che vede il coinvolgimento di 13 partner provenienti da 9 diversi paesi dell'area sud-est europea. Il problema a cui il progetto intende dare risposta è quello della mancanza di un modello inerente la riqualificazione/rigenerazione degli insediamenti urbani di edilizia sociale, specifico delle diverse aree dell'Europa sud orientale, capace di trattare i diversi aspetti della sostenibilità correlati alla pianificazione urbana e all'edilizia sociale. Obiettivo generale del progetto è quindi quello di definire le linee guida per un modello condiviso di insediamento urbano che coniughi al contempo le esigenze di edilizia sociale e un ridotto impatto ambientale. Attraverso la promozione di una azione congiunta pubblico/privata per l'incremento di benefici di natura ambientale, economica e sociale, il progetto mira dunque a promuovere l'innovazione con un approccio intersettoriale attraverso metodologie partecipate, finalizzate a incidere a livello locale e nazionale con soluzioni chiare e risultati misurabili.

Particolarmente interessante per la comprensione della dimensione sociale è il caso studio italiano del progetto BUILD SEE: consiste nell'avvio di una azione sperimentale che mira ad un nuovo modello di assegnazione degli alloggi ERP secondo criteri di mix sociale⁹. Per mix sociale si intende la possibilità di ottenere una composizione variegata degli abitanti di un comparto abitativo, in termini sociali, economici, demografici e di nazionalità presenti. Il comparto oggetto dell'intervento è sito a Bologna in Via Rimesse; a seguito di una ristrutturazione globale di 4 civici, entro l'autunno 2014 saranno inseriti 55 nuclei familiari per assegnazione diretta e/o mobilità da altro alloggio ERP. I criteri di abbinamento alloggio-nucleo saranno definiti in un documento elaborato da un comitato scientifico, costituitosi all'interno del progetto europeo BUILD SEE. Obiettivo del progetto di mix sociale è quindi quello di valutare l'efficacia del modello applicato e costruire un percorso di accompagnamento all'ingresso dei nuovi utenti, finalizzato a facilitare il loro inserimento in collegamento con i servizi sociali territoriali e con Acer.

Nonostante il successo delle iniziative avviate e il riconoscimento del ruolo chiave del mediatore sociale nel supporto di molteplici servizi e nell'innalzamento della qualità dell'abitare, nella città di Bologna non si può tuttavia parlare ancora di veri e propri servizi integrativi all'abitare; siamo infatti in assenza di un organismo gestionale con personale dedicato e adeguatamente formato che sia in grado di mettere a sistema le attuali esperienze tra loro slegate e coordinare progetti integrati. Manca cioè un soggetto gestore capace di catalizzare gli interessi, le istanze, le risorse e le funzioni anche marginali o poco remunerative che progressivamente vengono messe a sistema in un processo virtuoso di

⁹ Come previsto dal nuovo regolamento di assegnazione (rif. PG. N. 269923/2012).

rigenerazione urbana e sociale. Soprattutto, manca una piena consapevolezza da parte del soggetto pubblico dell'importanza dei servizi integrativi all'abitare nei contesti di edilizia residenziale sociale come volano per realizzare una riqualificazione sociale ed economica di interi quartieri. Tale ruolo potrebbe essere svolto dal terzo settore, i cosiddetti Proprietari sociali, ossia soggetti privati che operano nel campo del non-profit, sul modello di altre esperienze europee, e in particolare delle *Woningcorporaties* olandesi nella gestione del settore di *social housing*.



Figura 4 – Complesso ERP via Rimesse, Bologna (Comune di Bologna)

3. I proprietari sociali in Italia sull'esperienza delle *Woningcorporaties* nei Paesi Bassi

Fino a quindici anni fa il mercato immobiliare dell'affitto si divideva in due comparti: quello sociale a totale carico del servizio pubblico e quello di libero mercato. La trasformazione dei fabbisogni abitativi, oggi molto più vari e articolati, ha determinato la necessità di un mercato intermedio rivolto a coloro che, pur non avendo i requisiti per accedere a un alloggio popolare, non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo alle condizioni di libero mercato, sia per questioni di *affordability*, sia a causa di un'offerta inadeguata (Virgilio, 2011).

Negli ultimi anni in Italia si è progressivamente consolidata, anche nella sfera giuridica e normativa, la consapevolezza dell'imprescindibilità dell'intervento dei privati nella sfera dell'*housing* sociale, per fornire soluzioni e risorse all'emergenza abitativa e all'eterogeneità dei bisogni abitativi, tenuto conto del fatto che la sfera pubblica da sola non ha risorse e capacità sufficienti. In Europa, è diffuso il concetto di *Housing Associations*, ossia, di soggetti privati con specifiche caratteristiche che operano in maniera non speculativa nell'ambito del

social housing. Nel nostro paese siamo invece in assenza di una specifica normativa che chiarisca i requisiti che questi soggetti privati, denominati Proprietari Sociali (Caudo, 2009), devono possedere al fine di operare nell'ambito dell'edilizia residenziale sociale. In assenza di definizioni per la formazione di nuovi soggetti, sono principalmente le fondazioni di origine bancaria a ricoprire questo ruolo e a portare avanti sperimentazioni nel campo del *social housing*: si tratta di istituzioni private fortemente legate al territorio che perseguono scopi sociali a sostegno e promozione dello sviluppo, eredi della tradizione filantropica che risale alla fine dell'Ottocento costituita dai Monti di Pietà e dalle Casse di Risparmio. Da circa una decina d'anni, queste fondazioni si stanno, inoltre, impegnando nel dare risposta alla questione abitativa sperimentando e promuovendo strumenti innovativi, da condividere con l'amministrazione pubblica e gli operatori del settore, per contribuire in maniera sussidiaria alle politiche pubbliche di sviluppo del territorio.

3.1. L'esperienza delle Woningcorporaties nei Paesi Bassi: il ruolo, la gestione finanziaria e la determinazione del canone di affitto

Nell'immaginario collettivo italiano, i termini edilizia residenziale pubblica (ERP) e edilizia residenziale sociale (ERS) sono principalmente legati ad alloggi di scarsa qualità per famiglie indigenti con poche prospettive di riabilitazione sociale; si pensa ad abitazioni situate in edifici di grandi dimensioni in quartieri impoveriti ai margini delle città, giustificando così la scarsa qualità degli alloggi. Questa connotazione negativa non appartiene invece ai Paesi Bassi¹⁰, l'unico paese europeo in cui il settore del *social housing* rappresenta circa il 30% del totale del mercato abitativo e più del 75% della quantità di alloggi in locazione. Si tratta di unità abitative diversificate tra loro, dalla tipologia unifamiliare, ad appartamenti in condominio, ad interi edifici destinati a categorie sociali specifiche, nonostante prevalgano su tutti gli alloggi unifamiliari; poco meno della metà dello stock di *housing* sociale è occupato da famiglie composte da una sola persona, mentre un terzo degli inquilini ha un'età compresa tra i 45 e 65 anni.

Nel complesso, si tratta di poco meno di 2,2 milioni di alloggi sociali forniti da circa 390 *Woningcorporaties*; solo una parte residuale degli alloggi sociali è di proprietà pubblica, infatti molte associazioni di abitazioni municipalizzate sono state privatizzate nel corso degli anni '90, in un contesto di progressiva indipendenza finanziaria del settore di alloggi sociali. Ogni associazione possiede e gestisce mediamente circa 6.000 unità abitative, anche se le dimensioni dello stock abitativo possono variare notevolmente, da quelle con un numero di alloggi sociali inferiori al centinaio, alle più grandi (*Ymere* ad Amsterdam, *Vestia* a L'Aia e Rotterdam, *De Alliantie* in Amersfoort) con un numero di alloggi che si aggira tra i 60.000 e

¹⁰ I dati statistici di seguito riportati relativi ai Paesi Bassi sono desunti dall'ultima pubblicazione annuale del Ministero dell'Abitazione, della Comunità e dell'Integrazione dal titolo "Dati sull'Abitazione e l'Edilizia 2013" (in lingua originale, Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie "Cijfers over Wonen en Bouwen 2013").

gli 80.000; inoltre, la dimensione media varia a seconda della localizzazione geografica e della dimensione delle città in cui esse operano. Mentre il totale delle abitazioni nel settore sociale è in costante calo negli ultimi anni a causa della vendita o delle demolizioni, il numero medio di abitazioni per ogni organizzazione è in progressivo aumento, secondo la tendenza da parte delle grandi *Woningcorporaties* di acquisire quelle di dimensioni inferiori per ragioni di efficienza e di economie di scala.

Le *Woningcorporaties* sono associazioni private riconosciute a livello governativo nazionale che operano senza fini di lucro nel settore abitativo sotto la supervisione del Ministero dell'Abitazione; a dispetto della loro natura privata, il principale proposito di queste organizzazioni non è la massimizzazione del profitto, che deve essere completamente reinvestito, ma il perseguimento di obiettivi sociali. Esse si occupano quindi della costruzione e gestione degli alloggi sociali, fornendo allo stesso tempo un ampio ventaglio di servizi complementari per un target eterogeneo (Ouwehand e van Daalen, 2002). Muovendosi all'interno della cornice del *social housing*, il loro obiettivo principale consiste nel fornire alloggi adeguati, secondo regole certe di assegnazione, prioritariamente a coloro che sono in difficoltà nel trovare una casa dignitosa alle condizioni di libero mercato, a causa del proprio reddito o di altre circostanze; tuttavia, queste associazioni gestiscono uno stock di abitazioni in affitto così ampio da poter ospitare non solo gruppi a basso reddito (Smeets e Dogge, 2007), ma anche coloro che scelgono di non acquistare una casa, o categorie di persone, quali anziani o studenti, che trovano risposte alle proprie esigenze nello stock di abitazioni di queste organizzazioni piuttosto che sul libero mercato. Infatti, il sistema del welfare abitativo olandese è storicamente orientato verso ampi gruppi della popolazione, secondo un approccio di tipo "universalistico" in cui il diritto alla casa deve essere assicurato a tutti dallo Stato e la funzione delle *Woningcorporaties* è quella di garantire l'esistenza di un'adeguata offerta abitativa su un mercato a prezzi calmierati (Czischke e Pittini, 2007). Questo tipo di approccio implica, tra le altre cose, la positiva riduzione di segregazione spaziale per chi vi risiede, contribuendo al mix sociale e alla vivibilità dei quartieri ad alta concentrazione di edilizia residenziale sociale.

La peculiarità più significativa del *social housing* olandese è rappresentata dal fatto che le organizzazioni autorizzate ad operare nel campo dell'edilizia residenziale sociale sono finanziariamente indipendenti dal Governo centrale. Nel corso della prima metà degli anni '90, infatti, in un contesto di progressiva riduzione della spesa pubblica e decentramento dei poteri dello Stato in materia di edilizia residenziale sociale, il Governo olandese ha fortemente indirizzato le *Woningcorporaties* verso una maggiore indipendenza. Nel 1993 è stato firmato un Accordo, conosciuto come "*Brutering Act*", tra il Governo, i Comuni e le *Woningcorporaties*, divenuto legge nel 1995 (Priemus, 2013): lo Stato, con un'imponente operazione finanziaria che ha visto la contemporanea estinzione dei prestiti pendenti e dei sussidi tra Stato e le associazioni di abitazioni, ha spezzato così la relazione finanziaria che

legava queste organizzazioni al settore pubblico. L'indipendenza finanziaria ha comportato quindi una maggiore responsabilità nella gestione dei capitali e del rischio da parte delle associazioni, che non hanno più la copertura dei sussidi pubblici e che, per il finanziamento delle proprie attività, devono rivolgersi al libero mercato dei capitali. Possono tuttavia beneficiare di alcuni strumenti di sicurezza finanziaria messi in campo dal soggetto pubblico e dalle stesse associazioni.

Relativamente alla determinazione del canone di affitto, il livello di affitto considerato ragionevole per un alloggio di *social housing* è determinato da un sistema di valutazione a punti che tiene conto delle caratteristiche dell'alloggio (*Woningwaarderingstelsel* – WWS); il punteggio finale si basa sulla valutazione della qualità dell'alloggio considerando numerose componenti essenziali, a partire dalla tipologia, dal numero dei vani e dalla relativa superficie, fino a considerare le peculiarità del contesto residenziale e l'accessibilità ai servizi di base (Haffner et al., 2009).

3.2. Le Woningcorporaties nei Paesi Bassi: dimensione urbanistica, architettonica e sociale

Il concetto di vivibilità dei residenti di edilizia residenziale sociale è fortemente legato ad una percezione soggettiva degli elementi caratterizzanti l'ambiente circostante e la vita quotidiana; tra questi elementi ritroviamo: la dimensione urbanistica, con la qualità dello spazio pubblico circostante e l'accessibilità ai servizi; la dimensione architettonica, con la qualità fisica del patrimonio edilizio; la dimensione sociale, con la sicurezza percepita dagli abitanti, le aspettative attese e l'insieme di relazioni che intercorrono tra i vicini.

Analizzando il livello urbanistico, gli interventi volti al miglioramento della qualità dello spazio urbano vedono una compartecipazione di attori pubblici e privati. Da un lato il governo olandese promuove programmi mirati alla riqualificazione e rigenerazione urbana con l'obiettivo principale di risolvere situazioni critiche che presentano caratteristiche comuni; dall'altro, le *Woningcorporaties* olandesi sono gli esecutori materiali delle iniziative pubbliche, in collaborazione con le amministrazioni delle aree interessate dalla necessità di interventi. Tra i programmi nazionali più significativi citiamo il programma denominato "40 quartieri", approvato nel 2007 dal Governo dei Paesi Bassi per accelerare il processo di rinnovamento urbanistico ed edilizio di quartieri di *social housing* identificati come problematici (Van Bortel, 2011; Van Gent et al., 2009). Le misure impiegate dalle *Woningcorporaties* per il raggiungimento degli obiettivi non si concentrano quindi solo sulla qualità architettonica del proprio patrimonio abitativo, ma anche sulla sostenibilità urbanistica, economica e sociale a livello di quartiere, in cooperazione con una pluralità di attori locali: nel processo di riqualificazione dei quartieri degradati, operano con trasformazioni puramente fisiche in forma di manutenzione, ristrutturazione, demolizione e

nuova costruzione di abitazioni ed altri immobili, ma possono anche promuovere misure socio-economiche quali il potenziamento delle strutture scolastiche presenti e il miglioramento dei servizi esistenti (van Overmeeren, 2011). Le *Woningcorporaties* sono quindi organizzazioni che possono essere attive sia nella costruzione di alloggi destinati alla proprietà, sia nell'avvio di attività commerciali nel libero mercato, a condizione che quest'ultime rimangano ben distinte dalle attività sociali, contribuiscano al loro sviluppo e non interferiscano con esse. Il loro ruolo risulta cruciale anche nei casi di realizzazione di nuovi complessi abitativi all'interno dei quartieri di edilizia residenziale sociale; infatti la realizzazione di appartamenti qualitativamente eccellenti destinati alla vendita o all'affitto a prezzi di libero mercato potrebbe promuovere un mix sociale nel quartiere. L'introduzione di famiglie a più alto reddito è pensato quindi per rafforzare le reti sociali dei residenti attuali (Kleinhans, 2004).

Per quanto riguarda la dimensione architettonica, la qualità dello stock abitativo delle *Woningcorporaties* è generalmente buona. Negli ultimi decenni l'attenzione è rivolta in particolare all'efficienza energetica dello stock abitativo. Nonostante agli inizi del 2000 ci fosse uno scarso interesse da parte delle associazioni nell'efficientamento energetico del patrimonio abitativo, l'introduzione delle classi energetiche nel 2008 ha consistentemente modificato il numero di proprietari sociali disposti a investire in misure di efficienza energetica nel proprio patrimonio immobiliare (van der Flier e van Hal, 2010). Secondo una recente ricerca, nel 2008 e nel 2009, sono state adottate una o più misure di sviluppo legate efficienza energetica rispettivamente in 600.000 e 625.000 abitazioni. Nel 2010 il numero è salito fino a 650.000 abitazioni. Le misure adottate sono state principalmente la sostituzione di impianti di riscaldamento e la sostituzione di infissi (Nieboer N. et al., 2012). Un'ulteriore ricerca ha dimostrato che le principali motivazioni legate alla riluttanza delle *Woningcorporaties* nell'intervenire sul proprio patrimonio abitativo riguardano lo sviluppo divergente dei canoni di locazione e dei costi energetici: infatti, secondo una politica nazionale, il 70% degli inquilini deve essere d'accordo con le misure di efficientamento energetico affinché le associazioni possano applicare un corrispondente aumento al canone di affitto; in alternativa l'investimento energetico è comunque possibile ma ad esso non può corrispondere un aumento del canone di affitto degli inquilini (van der Flier e van Hal, 2010). La dimensione sociale è senza dubbio strettamente legata al soddisfacimento della dimensione urbanistica e architettonica. Nei Paesi Bassi, il coinvolgimento degli utenti del *social housing* riveste un ruolo fondamentale sia dal punto di vista dell'integrazione che del miglioramento dei servizi offerti. Il rapporto che si cerca di instaurare è bilaterale: da un lato, le *Woningcorporaties*, con l'aiuto di associazioni e aziende qualificate nel settore, forniscono servizi volti a migliorare la qualità della vita dei propri utenti – quali sportelli di aiuto all'ingresso nel mondo del lavoro, servizi di assistenza domiciliare e centri per l'infanzia o per l'apprendimento; dall'altro, gli utenti si fanno parte attiva e propositiva per contribuire al

buon funzionamento dei servizi e in generale alla sicurezza e vivibilità del quartiere. I comitati degli inquilini si formano proprio a partire da questi principi: si tratta di organizzazioni che coinvolgono gli utenti finali nella definizione degli obiettivi da perseguire e dei servizi da fornire.

Tuttavia, tra i suoi effetti, l'attuale crisi economica rischia di limitare in maniera significativa gli investimenti delle associazioni olandesi nel settore dell'edilizia residenziale sociale, e dunque impoverire una situazione virtuosa in termini di qualità urbanistica, architettonica e sociale (Zijlstra, 2013). Lo stock abitativo delle *Woningcorporaties* olandesi risale principalmente al periodo tra gli anni '50 e gli anni '70, e quindi ha necessità di essere mantenuto con continuità; inoltre, possibili strategie di vendita delle unità abitative si concentrerebbe sulle abitazioni che presentano una migliore qualità, con conseguente limitazione dell'offerta abitativa e segregazione degli inquilini con minori possibilità economiche.

3.3. I Proprietari Sociali in Italia: considerazioni per lo sviluppo del terzo settore

Come già evidenziato, negli ultimi decenni le politiche pubbliche per la casa sono state progressivamente depotenziate per fare posto alle logiche di mercato. Tuttavia, nei casi in cui al disagio abitativo si affiancano altri tipi di bisogni, fino a diventare situazioni di grave emergenza, non si può trovare una soluzione abitativa alle condizioni di mercato, seppur sovvenzionato. Per queste fasce di popolazione estremamente vulnerabili è necessario che il soggetto pubblico continui a studiare politiche mirate, con l'eventuale coinvolgimento di organismi privati, ma che devono essere dirette e garantite dagli operatori pubblici (Guerzoni, 2009). Riservando prioritariamente le politiche pubbliche a soggetti in situazione di emergenza, è necessario introdurre una nuova offerta rivolta a quegli individui che presentano un livello di disagio caratterizzato da una minore gravità, che potrebbero quindi autosostenersi con risorse proprie, se l'offerta fosse adeguata.

L'attuale situazione italiana legata alla nuova questione abitativa fin qui descritta richiede quindi un rinnovato protagonismo del soggetto pubblico, non tanto nel predisporre direttamente le soluzioni con mezzi propri (Ciccarella e De Rita, 2009), quanto invece nell'assumere una posizione di controllo delle iniziative private e promozione di nuovi attori qualificati e certificati. Si tratta del terzo settore, o settore privato con caratteristiche sociali, che è composto da quell'insieme di soggetti che, all'interno del sistema socio-economico, si collocano tra il settore pubblico e il libero mercato e non sono riconducibili né all'uno né all'altro. Sono cioè organismi di natura privata – associazioni, fondazioni, organizzazioni non-profit di varia natura – che hanno come finalità il perseguimento di obiettivi sociali. Il coinvolgimento di operatori privati nella realizzazione di interventi di edilizia sociale, attraverso l'impiego di strumenti che prevedano forme di partenariato tra soggetto pubblico e

privato, risulta infatti indispensabile per poter dare risposta all'attuale disagio abitativo. Si pone ossia la necessità di costruire processi duraturi nel tempo che non si esauriscano all'atto dell'ultimazione dei lavori di costruzione, ma che pongano l'accento sulla gestione unitaria degli alloggi e non sulla realizzazione degli stessi (Caudo, 2012).

Con riferimento al contesto bolognese, le cooperative edilizie hanno recitato fino al recente passato un ruolo di primo attore all'interno del sistema abitativo. La diffusione della cooperazione di abitazione trova le sue ragioni in una politica statale che ha storicamente individuato in questi soggetti i destinatari del sistema pubblico di incentivi ed agevolazioni per la casa, costituendo una sorta di braccio operativo dell'autorità locale (Berti, 2009). Verrebbe quindi spontaneo pensare ad un coinvolgimento attivo di questi soggetti piuttosto che all'istituzione di nuovi attori. Tuttavia, è opportuno ricordare alcune delle caratteristiche delle cooperative edilizie che risultano incompatibili con una gestione efficace – in particolare per il soggetto pubblico – dell'ERS e dei servizi connessi, in una logica di rinnovamento delle politiche abitative: in primo luogo, le cooperative edilizie sono caratterizzate da una ripartizione degli utili tra i soci, e quindi non sono enti non-profit vincolati a reinvestire l'intero capitale; in secondo luogo, le cooperative finalizzano la maggior parte degli utili al conseguimento degli obiettivi dei soci, che non necessariamente coincidono con l'interesse del soggetto pubblico e con gli obiettivi di sostenibilità sociale.

L'analisi delle esperienze europee, e in particolare delle *Woningcorporaties* olandesi nella gestione del settore di *social housing*, permette perciò di ipotizzare anche in Italia l'istituzione di un albo dei Proprietari Sociali, soggetti privati che operano nel campo del non-profit assicurando lo sviluppo dell'*housing* sociale e l'incremento degli alloggi in locazione. Sarebbe quindi indispensabile la costituzione di un registro di questi nuovi attori, capaci di finanziare, costruire ma soprattutto gestire gli alloggi sociali destinati alla locazione, che dovrebbero essere riconosciuti come gli unici soggetti in grado di operare nel settore dell'*housing* sociale senza fini di lucro e concorrere quindi alla formazione di un mercato di risorse non speculative (Caudo, 2009).

Nell'ottica fin qui descritta, le unità abitative di ERS dovrebbero essere caratterizzate da canoni scontati rispetto al mercato immobiliare, seppure più elevati rispetto ai valori che contraddistinguono l'edilizia residenziale pubblica tradizionale, e i profitti dovrebbero essere reinvestiti all'interno del settore, in modo da dare nuova forza al perseguimento degli obiettivi sociali. Così, in una prospettiva di cooperazione tra pubblico e privato, mentre la pubblica amministrazione mantiene la funzione di pianificatore e supervisore del processo di trasformazione, anche attraverso la promozione di politiche statali forti e audaci in grado di supportare gli attori coinvolti (Borghetti, 2013), il soggetto privato con caratteristiche sociali si fa carico del rischio di produzione e gestione dei nuovi alloggi sociali a fronte di agevolazioni fiscali ad hoc sui costi di realizzazione e gestione, e di riduzione dei costi da parte di un soggetto pubblico lungimirante.

4. Conclusioni

Ai fini del presente contributo, si assume che il campo d'azione dell'ERS comprenda al suo interno tutti gli interventi tradizionali con carattere sociale definiti dall'ERP, ampliandone le possibili modalità di attuazione. Questo riguarda:

- il target eterogeneo – caratterizzato da un disagio sociale non estremo;
- i canoni applicabili alla locazione delle unità prodotte – non così bassi come quelli di proprietà pubblica, ma inferiori a quelli di mercato;
- gli operatori coinvolti – pubblici, privati e non profit.

Si può quindi considerare l'edilizia residenziale pubblica come un sottoinsieme delle politiche di *housing* sociale.

Tuttavia, affinché l'edilizia residenziale sociale possa incidere con maggior forza, è necessario sviluppare un insieme di norme e linee guida che chiariscano le modalità di attuazione e gli operatori coinvolti. Recentemente il “Decreto Lupi” ha contribuito a definire cosa si intende per alloggio sociale, descritto come “l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale, realizzata o recuperata da soggetti pubblici e privati, nonché dall'ente gestore comunque denominato, da concedere in locazione” (art. 10). In analogia con il precedente D.M. 22 aprile 2008, anche qui si individuano diverse tipologie di godimento: dagli alloggi in affitto a breve termine (8 anni) alla locazione con patto di futura vendita. L'elemento principale di discontinuità è rappresentato dall'esclusione della casa in proprietà fra le forme di godimento dell'ERS: si chiarisce quindi che l'*housing* sociale è parte del sistema pubblico e dunque meno vincolato ai meccanismi di mercato.

Nonostante questo passo in avanti, molte questioni rimangono tuttora irrisolte e necessitano di una presa di posizione decisa da parte del soggetto pubblico. A conclusione di questo lavoro si individuano quindi alcune questioni su cui riflettere per giungere ad un nuovo scenario in cui i proprietari sociali assumono un ruolo centrale.

Le politiche nazionali avrebbero il compito di definire i principi imprescindibili che i Proprietari Sociali devono seguire e i requisiti necessari al riconoscimento; ai livelli regionale e locale rimarrebbero invece i compiti di valutare la coerenza dei progetti di *social housing* con gli obiettivi sociali e il fabbisogno abitativo, garantire la qualità ed efficienza energetica degli interventi e fornire un impianto normativo che faciliti l'individuazione delle aree e le riserve per obiettivi residenziali sociali. Parallelamente, si pone la necessità di introdurre un sistema di defiscalizzazione che renda appetibili gli investimenti da parte dei Proprietari Sociali nel settore del *social housing*, possibile solo grazie norme *ad hoc* che riconoscano l'istituzione di un terzo settore diverso da quello pubblico e da quello privato. Si individua inoltre l'esigenza di attirare prestiti ad un tasso di interesse inferiore a quello di mercato e istituire un ente che offra le opportune garanzie; la solidità finanziaria dei Proprietari Sociali e la corrispondenza degli obiettivi dichiarati di questi ultimi con gli obiettivi sociali stabiliti dall'impianto normativo dovrebbero essere invece valutati da un ente indipendente che agisca

come supervisore; inoltre, al fine di ridurre i costi di costruzione e gestione degli immobili, il soggetto pubblico dovrebbe farsi garante nell'individuazione e concessione delle aree su cui intervenire, privilegiando la rigenerazione urbana, ed evitando così che i costi legati al suolo ricadano sulla determinazione degli affitti e quindi sui locatari già in difficoltà. L'assegnazione degli alloggi sociali potrebbe infine essere gestita dagli stessi Proprietari Sociali secondo criteri trasparenti e approvati dal soggetto pubblico. Inoltre, il coinvolgimento diretto da parte dei beneficiari è auspicabile in particolare per facilitare i processi di gestione, manutenzione, e integrazione degli abitanti, indispensabili per garantire la continuità e il successo degli interventi.

Bibliografia

- Baldini M., Poggio T. (2012), Housing Policy Towards the Rental Sector in Italy: A Distributive Assessment, *Housing Studies*, 27, 5: 563-581.
- Berti F. (2009), *Le cooperative di edilizia abitativa a proprietà divisa*, Milano: Franco Angeli.
- Borghetti E. (2013), *I Fondi di investimento immobiliare nell'Housing Sociale: strumento poco efficace in un rapporto pubblico/privato ancora problematico*. Tesi di Dottorato di Ricerca in pianificazione territoriale e urbana. Roma: Università degli Studi di Roma "La Sapienza".
- BUILD SEE (2014), *Italian Country Report*, www.build-see.eu.
- Cantini A. (2009), *Autorecupero residenziale assistito*, Architetti.com. <http://www.architetti.com/autorecupero-residenziale-assistito.html>.
- Caudo G. (2012), Povera casa, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 105: 121-128.
- Caudo G. (2011), La città pubblica, *Urbanistica*, 148: 118-121.
- Caudo G. (2009), Dalla casa all'abitare. In: Guerzoni M. (a cura di), *Dalla casa all'abitare. Storie di case e persone al tempo della crisi globale*. Bologna: Damiani. 30-35.
- Cicarella F., De Rita D. (2009), Proposte per un social housing di successo in Italia. In: Longa, E., Tamburini, G., Brustia, R. (a cura di), *Il social Housing. Analisi e prospettive*. Milano: Editore Gruppo 24 Ore.
- Comune di Bologna (2014), *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, Bologna.
- Coppo M. (1998), L'edilizia sociale ad una svolta: strategie di ricomposizione delle politiche della casa dopo la fine dei fondi Gescal, *Edilizia popolare*, 256: 66-75.
- Corte dei Conti (2007), *Relazione sull'edilizia residenziale pubblica*. Deliberazione n.10/2007
- Czischke D., Pittini A. (2007), *Housing Europe 2007: Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States*. Brussels: CECODHAS European Social

- Housing Observatory. <http://www.bshf.org/scripting/getpublication.cfm?lang=00&thePubID=CE5EBB45-15C5-F4C0-992A576CD5800BEB>.
- Di Biagi P. (2013), Riqualificare i quartieri della città pubblica: spazi, progetti, strategie, in De Matteis M, Marin A. (a cura di), *Nuove qualità del vivere in periferia : percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Monfalcone: EdicomEdizioni. 35-40.
- Fregolent L. (2013), Ripartire dalle periferie, in De Matteis M, Marin A. (a cura di), *Nuove qualità del vivere in periferia : percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Monfalcone: EdicomEdizioni. 41-46.
- Genocchini G. (a cura di) (2009), *Percorsi di Partecipazione. Urbanistica e confronto pubblico a Bologna 2004-2009*, Bologna: Urban Center Bologna.
- Guerzoni M. (2012), Il valore strategico di una politica per l'abitare, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 105: 113-120.
- Guerzoni M. (a cura di) (2009), *Dalla casa all'abitare. Storie di case e persone al tempo della crisi globale*. Bologna: Damiani.
- Haffner M., Hoekstra J., Oxley M., van der Heijden H. (2009), *Bridging the Gap Between Social and Market Rented Housing in Six European Countries?*. Amsterdam: IOS Press.
- Hills J. (2007), *End and means: The future roles of social housing in England*, London: ESRC Research Centre for Analysis of Social Exclusion. <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/CASReport34.pdf>.
- INU (2001), L'edilizia residenziale sociale nella pianificazione urbanistica, in Viviani S. (a cura di), *Città oltre la crisi, XVIII congresso INU*, Livorno: INU edizioni. 55-58.
- Iommi S. (2011), The Target Efficiency Problem in Italy's Housing Policy. The Case of Tuscany, *Housing Studies*, 26, 1: 41-67.
- Kleinhans R. (2004), Social Implications of Housing Diversification in Urban Renewal: A Review of Recent Literature, *Journal of Housing and the Built Environment*, 19: 367-390.
- Marin A. (2013), Un territorio fertile, in De Matteis M., Marin A. (a cura di), *Nuove qualità del vivere in periferia: percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Monfalcone: EdicomEdizioni. 21-28.
- Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) (2012), *Cijfers over Wonen en Bouwen 2013*. The Hague: Ministerie van WWI. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningmarkt/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/04/11/cijfers-over-wonen-en-bouwen-2013.html>.
- Minora F. (2011), Terzo settore, impresa sociale e produzione di abitabilità: alcune ipotesi di lavoro, *Colloquio scientifico annuale sull'impresa sociale Iris Network*, Milano: maggio.
- Nieboer N., Tsenkova S., Gruis V., van Hal A. and (2012), *Energy Efficiency in Housing Management: Policies and Practice in Eleven Countries*, London and New York: Routledge.

- Ouwehand A., van Daalen G. (2002), *Dutch Housing Associations. A Model for Social Housing*. Delft: Delft University Press.
- Padovani L. (2011), Politiche della casa in Italia, tra globalizzazione, un federalismo incerto e pratiche locali, Atti della XIV conferenza SIU, Torino: marzo. www.planum.net.
- Pennestrì D. (2012), La riqualificazione energetica dell'edilizia sociale nei contesti italiano e olandese. *TECHNE - Journal Of Technology For Architecture And Environment*, 4: 298-305. www.fupress.net/index.php/techne/article/download/11530/11020.
- Pittini A., Laino E. (2011), *Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels: CECODHAS European Social Housing Observatory. www.housingeurope.eu/.
- Pozzo A. M. (2005), Strumenti e operatori della casa sociale. In Pugliese R. (a cura di), *La casa sociale. Dalla legge Luzzatti alle nuove politiche per la casa in Lombardia*, Milano: Edizioni Unicopli. 57-71.
- Priemus H. (2013), The Future of Social Housing. The Dutch Case. In: Davis P. (ed.), *International Journal of Co-operative Management*, 6, 2: 13-24. Leicester: New Harmony Press.
- Provincia di Bologna – Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti (2012), *Bologna Social Housing. La condizione abitativa in Provincia di Bologna*, Bologna.
- Smeets J., Dogge P. J. C. (2007), Housing Associations, Competences and Strategic Sourcing: The Case of Trudo Housing Association. *Housing, Theory and Society*, 24, 1: 49-62.
- Van Bortel G. (2011), From Brick-Layers to Life-Changers... And Back Again?, paper presented at the ENHR 2011 Conference 'Mixité': an Urban and Housing Issue?, Toulouse: July
- Van Der Flier K., Van Hal A. (2010), A More Energy Efficient Dutch Social Housing Stock: How to Overcome the Bottlenecks, paper presented at the ENHR 2010 conference *Urban Dynamics and Housing Change*, Istanbul: July.
- Van Gent W., Musterd S., Ostendorf W. (2009), Bridging the Social Divide? Reflections on Current Dutch Neighbourhood Policy, *Journal of Housing and the Built Environment*, 24: 357–368.
- Van Overmeeren A. (2011), The Area-Based Planning Process of Dutch Housing Associations, paper presented at the International Conference *Management and Innovation for a Sustainable Built Environment*. Amsterdam: june.
- Virgilio G. (2011), Analisi valutativa delle strategie d'intervento per il disagio abitativo. Atti della XIV Conferenza nazionale della Società Italiana degli Urbanisti *Abitare l'Italia. Territori, economie, diseguaglianze*. Torino: marzo.
- Zijlstra S. (2013), The Position of Social Tenants in the Netherlands, paper presented at the ENHR 2013 Conference *Overcoming the Crisis, Integrating the Urban Environment*, Tarragona: june.

ABSTRACT

Nowadays, the housing issue in Italy shows several different features from the past. Among these discontinuities, this paper focuses on the housing issue as an ambitious process rather than a specific goal, and on the development of integrated services for tenants as part of the housing policy, considering as case study the city of Bologna. The paper deals with urban regeneration actors and practices which have been developed according to an integrated approach; thus, for the successful implementation of housing policies, the public-private partnerships and the networking of expertise from complementary fields are gaining more and more importance; moreover, the effectiveness of policies is strongly related to the spread of awareness on housing issue as a global theme, which involves not only the need of a decent accommodation, but also a wider frame of actions and services. This contribution is therefore presented as a reflection on the opportunities, but also the critical challenges that this perspective provides, through an analysis of the most significant ongoing experiences in Bologna, with a particular focus on three levels of action – urban, architectural and social. Starting from a critical analysis of the Dutch housing sector and the Dutch housing associations, the paper aims at proposing guidelines for the involvement of social housing providers in Italy called *Proprietari Sociali*: non-profit organizations different either from public entities or private stakeholders, which thus would form the third sector.