



#06

Social housing in Italia

Social housing in Italy

a cura di E.Capelli & L.Otti

gennaio-marzo 2015
numero sei
anno tre

URBANISTICA 
giornale on-line di
urbanistica
ISSN:
1973-9702

- Vincenzo Marrone |
- Elisabetta Capelli |
- Elena Borghetti |
- Elena Maranghi & Alice Ranzini |
- Nadia Caruso |
- Giacomo Pozzi |
- Annarita Ferrante & Elena Cattani |
- Andrea Boito |

- Luisa Otti |
- Marilisa Cellurale |
- Milena Farina |
- Corrado Caruso |
- Alessia Macchi & Elena Bellini |
- Enrico Garbin |
- Milena De Matteis, Barbara Del Brocco & Angelo Figliola |

URBANISTICA **ire**

giornale on-line di
urbanistica
journal of urban
design and planning
ISSN: 1973-9702

Direttore responsabile

Giorgio Piccinato

Comitato scientifico

Thomas Angotti, *City University of New York*
Orion Nel·lo Colom, *Universitat Autònoma de Barcelona*
Carlo Donolo, *Università La Sapienza*
Valter Fabietti, *Università di Chieti-Pescara*
Max Welch Guerra, *Bauhaus-Universität Weimar*
Michael Hebbert, *University College London*
Daniel Modigliani, *Istituto Nazionale di Urbanistica*
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, *Universidade Federal do Rio de Janeiro*
Vieri Quilici, *Università Roma Tre*
Christian Topalov, *École des hautes études en sciences sociales*
Rui Manuel Trindade Braz Afonso, *Universidade do Porto*

Comitato di redazione

Viviana Andriola, Lorenzo Barbieri,
Elisabetta Capelli, Sara Caramaschi,
Lucia Nucci, Simone Ombuen,
Anna Laura Palazzo, Francesca Porcari,
Valentina Signore, Nicola Vazzoler.

<http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/>

ISSN 1973-9702

Progetto grafico / Nicola Vazzoler
Impaginazione / Lorenzo Barbieri & Sara Caramaschi

in copertina:
Social housing a Riem West, Monaco di Baviera - progetto di Bogevischs Büro
di Luisa Otti, 2012



#06

gennaio_marzo 2015
numero sei
anno tre

january_march 2015
issue six
year three



in questo numero
in this issue

Tema/Topic >

Social housing in Italia: una riflessione

Social housing in Italy: a reflection

a cura di Elisabetta Capelli & Luisa Otti

Vincenzo Marrone_p. 11

Housing sociale e trasformazione semantica dell'abitare
Social Housing and semantic transformation of inhabiting

Elisabetta Capelli_p. 17

Il Social Housing come politica pubblica
Social Housing as a public policy

Elena Borghetti_p. 23

Il ruolo dell'attore finanziario nelle operazioni di Social Housing. Quali opportunità?
The role of financial actors in social housing operations.
What opportunities?

Elena Maranghi & Alice Ranzini_p. 29

L'housing sociale diffuso all'interno dei quartieri Erp. Risorsa per nuove domande di casa?
Diffusion of social housing in Erp neighbourhoods.
A resource for new housing demands?

Nadia Caruso_p. 35

Torino: tra politiche abitative tradizionali e sperimentazioni innovative
Turin: between traditional housing policies and innovative experimentations

Giacomo Pozzi_p. 43

Pensare l'In-formale. Note critiche su autocostruzione e social housing
Imagining the In-formal.
A critique on self-construction and social housing

Annarita Ferrante & Elena Cattani_p. 49

Technology is not enough

Andrea Boito_p. 59

Housing sociale: strategie di densificazione per la rigenerazione urbana
Social housing: densification strategies for urban regeneration

Luisa Otti_p. **65**
Il progetto dell'abitare: social housing come opportunità per l'innovazione
Living models: social housing as an opportunity for innovation

Marilisa Cellurale_p. **71**
Sovraincisioni. Progetto di residenza temporanea a Torino
Sovraincisioni. Temporary housing project in Turin

Milena Farina_p. **79**
Abitare integrato, abitare inclusivo: esperienze del social housing a Milano
Integrated and inclusive living: social housing experiences in Milan

Corrado Caruso_p. **85**
Progetto di housing sociale CasaCrema+
Social housing project CasaCrema+

Alessia Macchi & Elena Bellini_p. **93**
Housing sociale in Toscana: confronto tra innovazione e società
Social Housing in Tuscany: comparison between innovation and society

Enrico Garbin_p. **101**
Milano Figino, il borgo sostenibile
Milano Figino, the sustainable borough

Milena De Matteis, Barbara Del Brocco, Angelo Figliola_p. **109**
L'housing sociale strumento di rigenerazione urbana nei quartieri ERP
Social Housing as a tool for urban renovation in ERP neighborhoods

Apparati/Others >

Profilo autori/**Authors bio**
p. **118**
Parole chiave/**Keywords**
p. **122**



Social housing in Italia

Social housing in Italy



Torino: tra politiche abitative tradizionali e sperimentazioni innovative

Turin: between traditional housing policies and innovative experimentations

Politiche urbane |
Politiche abitative |
Torino |

Urban Policies |
Housing Policies |
Turin |

Turin can be considered a city in transition. It has been transforming itself during the last decades due to socio-economics changes and variations in the model of development. The housing issue had been tackled in the last decade through different forms (norms, programmes, projects) and involving both public and private actors. The number of initiatives promoted in Turin area can be considered as innovative and experimental comparing them to the rest of Italy.

The paper focuses on two main aspects: a brief frame of Turin housing conditions and a general overview of all the various housing policies and initiatives that are taking place in this territorial context. First of all, several data help to understand the scenario about demand and supply in the housing field of Turin. The data take into account both the private market and the public housing. Secondly, considering norms, policies and projects allows to frame a Turin social housing scenario.

In the final remarks the author summarizes the main characteristics and features of the current housing policies, with a specific attention towards the situation of Turin.

Torino costituisce negli ultimi decenni un contesto territoriale in cambiamento e con varie sperimentazioni attive nel campo delle politiche urbane. In particolare, la città è stata oggetto di numerosi interventi di rigenerazione urbana, esperienze di pianificazione strategica (Torino Internazionale 2001, 2005), ma sono stati ospitati anche grandi eventi (come i Giochi Olimpici Invernali 2006) e realizzate trasformazioni urbane ingenti (le "Spine"). Tutto ciò è avvenuto parallelamente a un processo di transizione economica che ha fortemente mutato i caratteri e le forme del lavoro e delle strutture famigliari.

La politica per la casa emerge nei processi di pianificazione/progettazione integrata “di riflesso”: non essendoci una chiara politica o strategia generale, viene inserita all’interno dei programmi complessi al fine di riqualificare i quartieri ERP. Il concetto di “scambio elusivo” illustrato da Tosi (1994, 2007) prende forma nel contesto torinese attraverso l’assenza di politiche urbane con esplicito riferimento alla casa. Nel frattempo il settore privato cresce esponenzialmente in attuazione al PRG del 1995, generando anche situazioni di scarsa qualità edilizia.

Se fino al primo decennio degli anni 2000 il problema casa era sottovalutato e l’eccesso di nuovi vani a Torino non aveva ancora influenzato il mercato (Governa, Saccomani 2009), la situazione attuale si mostra cambiata e fortemente colpita dalla crisi economica. L’aumento delle difficoltà economiche e dei casi di morosità mette in luce le problematiche connesse al tema casa. Nell’articolo verranno descritte sinteticamente le condizioni di domanda e offerta del mercato torinese e verrà presentata una panoramica delle iniziative di enti pubblici e privati nel settore delle politiche abitative a Torino.

Il contesto torinese

La situazione di domanda e offerta di abitazioni sociali nell’ambito torinese vede un numero contenuto di alloggi pubblici a fronte di un’alta domanda esplicita (richieste pervenute al bando comunale). I dati della domanda sono parziali, in quanto non tengono in considerazione le diverse fasce di popolazione in condizioni di disagio abitativo differenziate.

I dati nello specifico riportano come il patrimonio pubblico di Torino corrisponda a circa 18.000 abitazioni sociali (dato comunale del 2013), pari al 3,6% del totale cittadino. Gli alloggi hanno caratteri diversi, non sempre adeguati alla domanda attuale, un esempio è dato dalla loro dimensione (il 73% è compreso tra i 45 e i 95 mq, il 24% è sotto ai 45 mq) e dall’epoca di costruzione (il 68% è precedente al 1981). Il patrimonio privato corrisponde invece a circa 500.000 alloggi, di cui il 67% rientra nella categoria catastale di tipo economico (A3). Di questi il 60% è considerato prima casa (dati comunali del 2012). Nonostante i prezzi dei canoni di locazione nel mercato privato siano scesi dal 2012 al 2013 (in media del -7,2%), il livello di affitto pubblico è comunque inferiore di circa cinque volte rispetto al privato. I canoni medi pubblici vanno dai 90€ per 40 mq ai 285€ per appartamenti superiori ai 100 mq. Seguendo la graduatoria comunale (ultimo bando aperto nel 2012), ogni anno vengono recuperati e ri-assegnati circa 500 alloggi sociali.

Il soggetto che gestisce questo patrimonio pubblico è l’ex-IACP, l’Agenzia Territoriale per la Casa (ATC), che segue i criteri decisi dalla Regione Piemonte. I meccanismi e i criteri sono stati modificati recentemente con la L.R. 3/2010, dando priorità a casi di famiglie vulnerabili, sfrattate, e situazioni di emergenza segnalate dai servizi sociali. Questa legge ha anche eliminato il vincolo per la popolazione migrante di risiedere da almeno tre anni nel Comune in cui viene posta la richiesta.



Il Comune rileva un forte incremento delle domande presentate come “emergenza abitativa” dal 2001 al 2013, delle quali circa il 90% è dovuto a procedimenti di sfratto e morosità (Città di Torino 2014). Gli sfratti sono infatti quasi raddoppiati dal 2004 al 2013, raggiungendo nel 2013 i 3.934 casi (97% dei quali derivanti da condizioni di morosità). Parallelamente però il mercato dell’affitto sta crescendo, le pratiche aumentano dal 2011, e nel 2013 si è registrato un incremento del 13% rispetto al 2012.

Fig.1_ *Residenza Temporanea Porta Palazzo, Torino*

Dal punto di vista della domanda, con una popolazione totale di circa 905.000 mila persone (*ibid.*), di cui il 15% è formato da immigrati, circa 11.500 famiglie hanno presentato la richiesta di alloggio pubblico al Comune di Torino tra il 2012 e il 2014. La domanda abitativa non è però, come già detto, facilmente stimabile in quanto questo dato raccoglie solo le famiglie che rispondono ai criteri della Regione e presentano richiesta di alloggio sociale. Risulta sconosciuto, invece, il dato relativo al disagio abitativo nelle sue altre declinazioni: alta vulnerabilità sociale (senz'altro, migranti, occupanti abusivi) e "fascia grigia" (individui o famiglie che non riescono ad accedere al mercato privato e, allo stesso tempo, superano i requisiti per entrare nelle graduatorie pubbliche).

Le politiche e le iniziative portate avanti

A fronte di questa domanda multi-sfaccettata e multi-dimensionale (e in aumento) le politiche abitative sono state portate avanti negli ultimi anni da Regione e Comune secondo diverse prospettive e inserendo vari gradi di sperimentazione. L'ultimo decennio ha visto lo sviluppo di iniziative e interventi portati avanti da soggetti anche privati (per lo più fondazioni bancarie e attori del privato sociale) che hanno seguito strategie convergenti rispetto alle politiche pubbliche.

Gli elementi principali di questi interventi sono stati una buona programmazione temporale (soprattutto al livello regionale) e un'attenzione differenziata alle diverse categorie di domanda abitativa. Le dinamiche generate possono essere considerate particolarmente virtuose nell'ambito italiano, seppure non risolutive considerata la grave situazione in cui versa il tema del disagio abitativo. Altro elemento di interesse è il tentativo, nell'ambito di azioni di prevenzione e di contenimento delle situazioni a rischio, di un riavvicinamento tra la domanda e il mercato, incentivando azioni di supporto che permettano l'inserimento nel mercato dell'affitto o il passaggio verso condizioni di stabilità residenziale.

Entrando nel dettaglio degli strumenti utilizzati, la Regione Piemonte ha promosso il "Programma Casa: 10.000 alloggi entro il 2012". Dal 2006, i tre bienni di attività del programma avevano otto assi principali coperti da specifiche forme di finanziamento. Gli interventi seguivano diverse forme progettuali e diverse domande abitative: dalle nuove costruzioni di residenze sociali, a varie tipologie di sostegno per specifiche categorie di destinatari (anziani, giovani, ecc.), all'utilizzo di criteri di sostenibilità energetica e di contenimento di consumo di suolo. In questo quadro, la Regione, adottando un approccio integrato alla casa, si è occupata di fornire anche linee guida, nuovi bandi per progetti pilota e di rivedere il tema tramite specifica legge regionale (3/2010).

Dal canto suo, il Comune di Torino ha seguito approcci diversi per intervenire sul settore abitativo: procedimenti formali e normativi, politiche pubbliche, progetti specifici e forme di co-progettazione con altri soggetti del territorio. Dal punto di vista normativo, il Comune ha modificato il suo

¹ L'Agenzia Sociale Comunale ha stabilito dalla sua costituzione (2007) più di 4.100 contratti di affitto per famiglie in condizioni di emergenza abitativa. Grazie al suo successo, quattordici comuni dell'area metropolitana hanno aderito al progetto, estendendolo anche fuori dai confini comunali di Torino.



Fig.2 *Residenza temporanea Sharing, Torino*

piano regolatore generale destinando nei nuovi ambiti residenziali (superiori ai 4.000 mq) il 10% a edilizia convenzionata (Variante 37/02, art.6 comma 10bis Norme di Piano). Parallelamente è intervenuto nei quartieri che in passato sono stati oggetti di programmi di rigenerazione urbana attraverso la realizzazione di linee guida per promuovere mix sociale (D.G.C. 31/08/2004, n.06990/012). Il valore sociale di questi provvedimenti è chiaro, anche in relazione alla situazione di ristrettezza economica in cui versa il settore pubblico. Il mix sociale proposto tramite forme diverse, anche normative, richiede uno scarso, se non nullo, investimento economico pubblico e presuppone invece un ruolo più attivo dei privati, andando a intervenire sulla polarizzazione sociale di alcuni quartieri cittadini.

Dal punto di vista di una politica pubblica strategica è stato elaborato il Piano Casa 2009-10 (D.C.C. 205/2008), attualmente ancora preso a riferimento. Questo piano e le azioni in esso contenute rappresentano la volontà di avvicinare domanda e offerta abitativa, intervenire sul settore della locazione e, soprattutto, agire su diverse categorie di beneficiari. In merito alla locazione, è stata realizzata un'agenzia pubblica di intermediazione, che garantisce e sostiene domanda e offerta (Lo.C.A.Re.)¹.

Uno specifico sostegno alla persona, in caso di situazioni di disagio abitativo acuto, è stato inoltre concordato grazie al supporto delle fondazioni bancarie cittadine (Compagnia di San Paolo e Fondazione CRT) che finanziano il "Fondo Salvasfratti" tramite contributi a fondo perduto per le situazioni di morosità incolpevole². Numerose sono poi le residenze temporanea realizzate: i progetti finanziati dal pubblico o dalle fondazioni bancarie prevedono la disponibilità di un alloggio per tempi contenuti per persone in condizioni

² Dal 2000 è stato attivo sul territorio comunale anche un "Fondo di sostegno alla locazione" (L.431/98, D.G.R. 19-3207/2011). Il fondo, creato in accordo con la Regione Piemonte, permetteva di controllare l'impatto dei costi di locazione sul reddito delle famiglie evitando il peggioramento delle condizioni a rischio. Con la L.R. 3/2010 è stato introdotto il Fondo Sociale Regionale per sostenere i residenti dell'edilizia sovvenzionata in condizioni di morosità incolpevole per i servizi di base.

di necessità (ragioni economiche, famigliari o lavorative). Questi interventi (Social Hotel “Sharing”, Residenze Collettive sociali, Condominio Solidale, ecc.), spesso occasioni di rigenerazione urbana puntuali, hanno al loro interno anche servizi pubblici o privati per il quartiere, generando relazioni di interdipendenza con il tessuto sociale presente. E in alcuni casi intervengono su categorie sociali specifiche, che seguono percorsi socio-assistenziali verso l’indipendenza abitativa.

Verso l’autonomia abitativa dei giovani, il Comune è intervenuto tramite due progetti principali: garanzie economiche per contratti di locazione (Progetto CASA: Ciascuno A Suo Agio 2013) e vendita (2009-10); e promozione di coabitazioni nel patrimonio residenziale pubblico (Coabitazioni Solidali). Quest’ultimo progetto prevede l’assegnazione di alloggi sociali a canone ridotto del 90% a giovani che svolgano 10 ore settimanali di lavoro volontario presso la comunità locale in cui risiederanno. Quest’azione, quasi a costo zero per l’amministrazione comunale, favorisce l’integrazione e la coesione sociale nei quartieri ERP e dal 2007 si è estesa in diversi quartieri cittadini. Il Comune ha però anche messo in vendita alloggi pubblici situati fuori dal suo territorio al fine di riorganizzare il patrimonio recuperando risorse economiche e investire i fondi regionali.

Il coinvolgimento delle fondazioni bancarie (Compagnia di San Paolo e Fondazione CRT) all’interno delle politiche abitative ha permesso non solo di poter contare su dei finanziatori, ma questi soggetti hanno un ruolo attivo sviluppando, nel caso della Compagnia, un vero e proprio “Programma Housing” e, nel caso della Fondazione, un supporto in interventi specifici. In particolare, la Compagnia segue una strategia fortemente complementare a quella prevista dal Piano Casa comunale attraverso progetti come residenze temporanee, condomini solidali, coabitazioni di giovani e anche un’agenzia immobiliare (Stesso Piano)³.

In ultimo, occupandosi delle azioni messe in campo negli ultimi 10-15 anni è necessario citare il sistema dei fondi immobiliari nato nel 2008 (D.L.112 e L.133). In Piemonte è stato costituito nel 2010 da Regione, nove fondazioni bancarie e Cassa Depositi e Prestiti “Abitare sostenibile in Piemonte” con capitale iniziale di circa 40 milioni di euro. Le abitazioni da realizzare prevedono un costo di locazione pari al 25-30% in meno rispetto al mercato privato e i destinatari sono la cosiddetta “fascia grigia” già citata. Attualmente l’unico progetto del fondo è localizzato a Torino (Via Milano 20), l’edificio riqualificato e in fase di ultimazione ospiterà 20 alloggi, il 70% dei quali verrà dato in locazione per 20 anni a canone calmierato e il restante verrà venduto.

Conclusioni

Al termine di questa breve ricostruzione dello scenario torinese è possibile indicare alcuni elementi di interesse sia rispetto alle pratiche, sia in relazione al contesto territoriale specifico. In primo luogo, è chiaro il carattere minoritario di queste pratiche, che influiscono su un numero di beneficiari contenuto, non paragonabile al massiccio investimento sul “mattoncino” del programma INA-CASA e simili (Minelli 2004).

³ Vengono inoltre forniti contributi a fondo perduto a soggetti del privato sociale che lavorano nel settore della casa.

Il carattere residuale delle politiche abitative negli ultimi decenni e le risorse scarse destinate a questi interventi costituiscono infatti le principali motivazioni. Lo stesso frazionamento e riduzione delle categorie di destinatari (Pittini, Laino 2011) è dato sia dalla complessificazione della domanda, ma anche dalla presenza di limitate risorse economiche. La sempre maggiore collaborazione con i privati costituisce un tratto saliente delle politiche di welfare attuali e diventa sempre più necessario nel contesto di crisi (Maino 2012).

Concentrandosi sulle pratiche torinesi si possono riconoscere alcuni elementi: la capacità di formulare strategie e visioni nel medio-lungo termine, la tendenza a sperimentare e, non ultima, la presenza di un capitale istituzionale in grado di affrontare temi complessi e multi-dimensionali come quello della casa. Torino, con queste pratiche, mostra infatti un forte carattere di specificità territoriale, di legame con la storia recente in fatto di politiche urbane e innovazioni. L'approccio integrato, *place-based*, il mix sociale e la generale tendenza a una forte attenzione per la dimensione sociale costituiscono fattori rilevanti per le politiche abitative messe in campo negli ultimi anni. E mostrano il forte nesso con i progetti di rigenerazione urbana e la stagione dei programmi complessi che le ha precedute.

Sebbene i caratteri innovativi di queste pratiche siano numerosi e le dinamiche di relazione tra i diversi soggetti siano consolidate, non è possibile prevedere se queste iniziative avranno seguito. L'incertezza, determinata soprattutto dalle scarse risorse economiche da investire, rappresenta un ostacolo al proseguimento di queste politiche.

bibliografia

- Città di Torino 2014, *Osservatorio sulla condizione abitativa – X Rapporto*, Torino.
- Governa F., Saccomani S. 2009, "Housing and Urban Regeneration Experiences and Critical Remarks Dealing with Turin", *International Journal of Housing Policy*, vol. 9, no. 4, pp. 391–410.
- Maino F. 2012, "Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative", *la Rivista delle Politiche Sociali*, no. 4, pp. 167–182.
- Minelli A.R. 2004, *La politica per la casa*, Mulino, Bologna.
- Pittini A., Laino E. 2011, *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems.*, CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels.
- Torino Internazionale 2001, *Il Piano Strategico della città*, Torino.
- Torino Internazionale 2005, *Verso il Secondo Piano Strategico. Materiali di discussione sul futuro dell'area metropolitana di Torino*, Torino.
- Tosi A. 1994, *Abitanti: le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il mulino, Bologna.
- Tosi A. 2007, *Case, quartieri, abitanti, politiche*, Libreria Clup, Milano.

UB

i QUADERNI

#06

gennaio_marzo 2015
numero **sei**
anno **tre**

URBANISTICA tre
giornale on-line di
urbanistica
ISSN:
1973-9702

È stato bello fare la tua conoscenza!
cercaci, trovaci, leggici, seguici, taggaci, contattaci, ..

It was nice to meet you!
search us, find us, read us, follow us, tag us, contact us, ..

