



# #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



# Il Social Housing come politica pubblica

@ Elisabetta Capelli |

# Politiche pubbliche |  
# Edilizia sociale |  
# Urbanistica |

# Public policies |  
# Social housing |  
# Urban planning |

## Social Housing as a public policy

*The rise of a debate on social housing in Italy is an interesting field of study for an anthropology of public policies. According with this kind of approach, this paper considers the public issues that social housing is represented to take on. Among these, it focuses especially on the social housing connections with urban policies. The question is how to evaluate the results of partnerships between public administrations and private actors in order to ensure the common interest and what role social housing could take on.*

Come si sta configurando il social housing in Italia? È forse un nuovo mercato della casa che riflette il riposizionamento di vecchi operatori immobiliari a fronte della crisi e sancisce l'ingresso nel settore di nuovi? È una politica abitativa per bisogni finora inediti, quelli della cosiddetta fascia grigia? Interseca in qualche modo – o potrebbe intersecare – le politiche sociali? Come si colloca rispetto alla pianificazione urbana?

Se si guarda alla letteratura sull'edilizia sociale che è proliferata in questi ultimi dieci anni in Italia, ci si rende conto anzitutto che il tema ha attivato un interesse interdisciplinare. Sul versante della progettazione architettonica

si è parlato in proposito di “nuovi modelli per l’abitare” (Turchini, Grecchi 2006); in ambito sociologico si è evocata “una diversa cultura dell’abitare” (Galdini 2012); a livello urbanistico, si è guardato al social housing come a un “nuovo paradigma dell’abitare” (Delera 2009). È evidente come la riflessione sulla casa si sia espansa, interrogandosi su valenze spaziali e sociali ulteriori rispetto al mero alloggio, che vengono per l’appunto evocate nel concetto di “abitare”.

Più recentemente, il tema è transitato anche nei campi della cosiddetta innovazione sociale e delle *start-up* correlate. Inoltre, sempre più spesso convegni e iniziative di formazione rivolte agli operatori del settore sono dedicati all’“housing sociale e collaborativo”, veicolando attraverso questo secondo attributo quelle istanze di attivazione e partecipazione richieste ai destinatari degli interventi in linea con l’approccio alle politiche sociali incentivato negli Stati membri dall’Unione Europea. In definitiva, la valenza “sociale” che questo tipo di edilizia si candida a perseguire è tuttora variabile e, guardando agli interventi finora completati, non sempre coincide con un canone d’affitto o un costo significativamente inferiore a quelli disponibile sul libero mercato.

Come si qualifica, dunque, la natura di politica pubblica del social housing, in virtù della quale interventi immobiliari di iniziativa privata - anche al di fuori del tradizionale sistema della cooperazione di abitanti - sono suscettibili di agevolazioni e finanziamenti pubblici?

Anzitutto è utile riflettere su quanto sia determinante in proposito la concezione di politica pubblica stessa che si assume. Che cos’è una politica pubblica? La prima lezione di qualsiasi corso universitario che se ne occupi muove da questa domanda e dalle differenti opzioni di risposta che gli studiosi hanno nel tempo elaborato. Si fa riferimento anzitutto a Thomas R. Dye (1972) per segnalare come anche le non-decisioni siano di fatto politiche<sup>1</sup>; a William Jenkins (1978) per suggerirne la natura processuale, che quindi non si esaurisce nel contenuto di ciò che viene deciso, ma include anche gli attori, gli obiettivi, i mezzi con cui questo contenuto viene perseguito<sup>2</sup>. La definizione di James E. Anderson (1975) è miliare nello stabilire la connessione tra politiche e riconoscimento di un problema<sup>3</sup>, così come quella fornita da William N. Dunn (1981), secondo cui una politica pubblica è “l’insieme delle azioni compiute da un insieme di soggetti, che siano in qualche modo correlate alla soluzione di un problema collettivo, e cioè un bisogno, una opportunità o una domanda insoddisfatta, generalmente considerato di interesse pubblico”. Proprio quest’ultima impostazione è stata più convintamente recepita dalla letteratura italiana<sup>4</sup>, filtrando anche nel discorso comune. Anche le indagini e i rapporti dei maggiori istituti nazionali di ricerca, nel momento in cui fotografano il disagio abitativo ricorrendo unicamente a statistiche, di fatto aderiscono a una concezione di politiche come “strumento intrinsecamente tecnico, razionale, orientato all’azione che i decisori utilizzano per risolvere problemi e produrre cambiamenti” (Shore, Wright 1997, p. 5), trascurando un dato fondamentale: la definizione di un problema non è affatto un’operazione neutra, e influisce sui modi adottabili per affrontarlo.

1\_ Ci si riferisce alla definizione secondo cui: “L’analisi delle politiche pubbliche si occupa di ciò che fanno o non fanno i governi, perché lo fanno e con quali conseguenze” (Dye 1972).

2\_ Per lo studioso britannico “una politica è un insieme di decisioni interrelate, prese da un attore politico o da un gruppo di attori, in merito alla selezione degli obiettivi e dei mezzi atti al loro raggiungimento all’interno di una situazione specifica in cui gli attori hanno, in linea di principio, il potere di prendere tali decisioni” (Jenkins 1978).

3\_ “La politica pubblica è un corso d’azione che un attore o un gruppo di attori segue al fine di affrontare un problema o una questione di specifico interesse” (Anderson 1975).

4\_ Secondo Gloria Regonini, “in fondo le politiche sono un modo per collegare tra loro eventi eterogenei, che avvengono in differenti contesti istituzionali, che spesso si dipanano per lunghi periodi di tempo, con molteplici protagonisti, ma che, nonostante questi sfasamenti, possono essere ricondotti ad un tratto comune: i tentativi messi in atto per fronteggiare un problema collettivo, mobilitando risorse pubbliche per avviare la soluzione, oppure, all’opposto, adoperandosi per negarne la rilevanza e accantonare ogni provvedimento” (Regonini 2001).

Questa è l'istanza avanzata dai lavori di Cris Shore, Susan Wright (1997; 2003), Janine Wedel, Gregory Feldman, Stacy Lathrop (2005), Davide Però (2011), ovvero dai testi di riferimento dell'antropologia delle politiche pubbliche. Secondo tale approccio, politiche pubbliche sono "un oggetto di analisi piuttosto che la premessa a-problematica di un'agenda di ricerca. L'antropologia è adatta all'indagine dei fondamenti culturali e filosofici delle politiche – i discorsi legittimanti, le metafore che mobilitano, le ideologie sottese, gli usi. Gli antropologi possono spiegare il modo in cui assunzioni date per scontate orientano il dibattito sulle politiche in certe direzioni, plasmano le modalità in cui i problemi alla base delle politiche vengono prevalentemente identificati, legittimano specifiche classificazioni di target e certe soluzioni in termini di politiche, escludendone altre" (Wedel et al. 2005, p. 34).

Entro questo scenario il social housing in Italia costituisce un terreno d'analisi particolarmente significativo per la polivalenza dei discorsi che lo riguardano. Il significato stesso dell'attributo "sociale" che lo accompagna si è dimostrato passibile di diverse interpretazioni già in sede legislativa (Lungarella 2010; Urbani 2010) e tanto più a livello programmatico da parte degli operatori che si affacciano al settore.

A distanza di oltre sei anni dal Piano nazionale di edilizia abitativa che l'ha introdotto, il social housing è definibile come una politica abitativa rivolta a un *target* socio-economico di popolazione che si presume intermedio – la cosiddetta "fascia grigia" –, e che si avvale dell'intervento economico-finanziario di attori privati singoli, consorziati, o sottoscrittori di fondi immobiliari affidati a società di gestione del risparmio. Questi tratti che sanciscono la riconoscibilità del social housing rispetto all'edilizia pubblica non sono tuttavia risolutivi: la definizione di fascia grigia come popolazione che non rientra nei parametri dell'edilizia popolare e nondimeno fatica a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul libero mercato evidentemente riporta il *quid* sociale di questa edilizia all'accessibilità economica, accantonando la riflessione sulle sue possibili ulteriori valenze alla luce del tanto evocato mutamento dei bisogni abitativi stessi.

C'è tuttavia un aspetto nella costruzione del social housing come politica pubblica che appare particolarmente debole, ed è il rapporto con l'urbanistica. Come si collocano questi interventi edilizi nel quadro della pianificazione urbana? A livello programmatico, il ruolo del social housing in tal senso era stato efficacemente delineato già in una pubblicazione del 2006 a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in cui si affermava appunto che oltre alla sua missione principale "di dare la casa ai soggetti più deboli sotto il profilo economico... altre [missioni], oggi, si impongono e riguardano più in generale la politica urbana e quella di accompagnamento di politiche 'altre'", tra cui le "politiche integrate di sviluppo locale", di "rinnovo urbano", e di "innalzamento della dotazione di attrezzature e infrastrutture per migliorare la qualità della vita urbana" (Karrer 2006).

L'ottica cambia sensibilmente se si considera il rapporto di Fondazione Anci Ricerche del 2008, nel quale il risvolto urbanistico del social housing è funzione della sua sostenibilità economico-finanziaria. È in merito a quest'ultimo tema, infatti, che si sottolinea come il social housing possa basarsi sulla "stipula di accordi tra i Comuni e il settore delle costruzioni finalizzati a realizzare nuovi

insediamenti abitativi, all'interno dei quali si dovrà stabilire una percentuale da destinare a edilizia pubblica per le fasce deboli della popolazione”, oppure sulla “stipula di accordi tra i Comuni e gli investitori istituzionali per il recupero del patrimonio immobiliare già esistente o la realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, anche attraverso la messa a disposizione, da parte del Comune stesso, delle cosiddette ‘aree a standard’, (aree destinate alla realizzazione di servizi per la collettività come parchi, scuole uffici pubblici)” (Fondazioni Anci Ricerche 2008, p. 48). In definitiva, il social housing appare come l'esito compiuto di quella “urbanistica per contratto” che già anni addietro era stata profilata quale nuova frontiera della pianificazione delle città (Urbani 2000, p. 74). Parallelamente, l'equiparazione dell'edilizia privata sociale agli standard urbanistici<sup>5</sup>, ovvero a uno strumento urbanistico emblematico di un'idea di città pubblica (Salzano 2010), se da un lato ad alcuni è sembrato un passo importante verso una rinnovata presa in carico del problema abitativo da parte della politica e delle città, dall'altro non è esente da rischi, costituendo pur sempre “un peso insediativo da controbilanciare con altri standard di spazi pubblici [...]per evitare di abbassare la qualità urbana delle nostre periferie” (INU 2008).

Proprio in virtù delle sovrapposizioni tra interessi pubblici e privati, il Piano nazionale di edilizia abitativa su cui si fonda anche il social housing è stato indicato come manifesto di un “neoliberalismo economico” che si rapporta alla città pubblica come fosse un “conto economico” (Maddalena 2014, p. X). Se questi termini evidentemente suonano preoccupanti, d'altra parte la negoziazione tra soggetti pubblici e privati, non solo in materia di politiche abitative e urbane, ma anche di welfare in genere, costituisce inevitabilmente un orizzonte in ascesa e non è un caso che la riflessione accademica sul social housing, annotando potenzialità e rischi del mutamento per l'amministrazione pubblica dal ruolo di *gouvernement* a quello di *governance*, prediliga entrare nel merito di cosiddette *best practices*, ovvero di casi che nel complesso sembrano esibire la tenuta di un equilibrio tra obiettivi delle amministrazioni e interessi degli investitori. Nondimeno, potrebbe essere forse anche più utile approfondire casi in cui questo meccanismo si è inceppato, come avvenuto recentemente nella provincia di Bologna, dove il progetto di nuova costruzione di 582 alloggi – il 27% dei quali di edilizia sociale –, un polo scolastico e una cittadella dello sport, è stato bloccato all'ultimo dalla neo-amministrazione comunale, procurando la sollevazione di Legacoop Emilia-Romagna in difesa degli associati a cui erano stati affidati i lavori<sup>6</sup>. “L'intervento non è una colata di cemento ma soddisfa l'interesse pubblico” è stato scritto da uno dei soggetti coinvolti, argomentando come il progetto prevedesse la riqualificazione della zona con “ampie aree a verde e la realizzazione di edifici destinati a uso collettivo”. Cosa pensare? Un dato significativo, riscontrabile in questo caso come in altri, è che quando la concertazione tra amministrazioni e soggetti privati non apparisse oltre ogni ragionevole dubbio orientata all'interesse dei cittadini, sempre più frequentemente sono i cittadini stessi a mobilitarsi e a esercitare il proprio peso sulla politica locale in cerca di consenso. Così, almeno in sottofondo, è avvenuto nella frazione bolognese di Idice, dove l'iter di approvazione del Piano Operativo Comunale comprendente il grande progetto di trasformazione urbana

5\_ Decreto Interministeriale del 22 aprile 2008, art. 5.

6\_ Le vicende sono state portate all'attenzione dell'opinione pubblica a dicembre 2014, e in questo quadro i mass media si sono riferiti al progetto con l'appellativo di “colata di Idice”.

7\_ La “colata di Idice e l'ira delle coop edili: pronti a far causa al Comune per 20 milioni”, Corriere della Sera- Bologna, 20 dicembre 2014.



**Fig.1** Milano, Incontro tra i futuri abitanti di social housing.

era maturato durante il mandato del partito di centro-sinistra, lo stesso che, per mano di un altro sindaco, lo ha bloccato a un passo dall'avvio dei cantieri. E se proprio la società civile potesse costituire il *trait-d'union* tra social housing e riqualificazione urbana? Questa ipotesi è suggerita da un lato dagli interventi stessi di edilizia privata sociale ad oggi realizzati: sono spesso rivolti a un *target* di popolazione che pur nella precarietà lavorativa dimostra – è chiamato a dimostrare – una certa propensione e disponibilità alla cittadinanza attiva, e a esprimersi anche in forme di società civile organizzata, come associazioni o comitati. Parallelamente, spesso la progettazione di questi interventi si appella alle capacità del terzo settore, incentivandone il rafforzamento in ottica di rete, con auspicato beneficio per i contesti urbani entro cui queste dinamiche si innescano.

Se dunque il social housing appare certamente debitore della stagione urbanistica dei programmi complessi, la sua effettiva valenza pubblica in chiave urbana costituisce tuttora un campo di sperimentazione aperto all'esercizio di competenze inedite, prima fra tutte la capacità di collaborare tra i soggetti coinvolti ai diversi livelli. Non è forse un caso che il sociologo Richard Sennett abbia annunciato nel testo *Insieme. Rituali, piaceri e politiche della collaborazione* (2012) che la sua riflessione sull'importanza per le società occidentali di re-imparare l'arte della collaborazione proseguirà con un testo sulle città, con l'auspicio che proprio dalla collaborazione "possano scaturire idee nuove su come costruire meglio le nostre città" (Sennett 2012, p. 10). Se la disponibilità richiesta agli abitanti del social housing di partecipare e collaborare per un obiettivo comune sarà orientata in quest'ottica, il social housing potrà effettivamente rinnovare parti di città non solo riqualificandone gli spazi, ma anzitutto rigenerandone la vocazione politica e sociale.

## bibliografia

- Anderson J. E. 1975, *Public Policy-Making. An Introduction*, Praeger, St. Barbara.
- Dunn W. N. 1981, *Public Policy Analysis*, 1981, Prentice-Hall, New Jersey.
- Dye T.R. 1972, *Understanding Public Policy*, John Wiley, New York.
- Jenkins W. I. 1978, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Palgrave Macmillan, London.
- Fondazione Anci Ricerche 2008, *I Comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*.
- INU 2008, *Edilizia Residenziale Sociale: una nuova stagione* - Gruppo di lavoro "Politiche e strumenti per la residenza sociale".
- Lungarella R. 2010, "Social housing: una definizione inglese di 'edilizia residenziale pubblica'?", *Istituzioni del Federalismo*, 3/4, pp. 271-311.
- Karrer F. 2006, "Housing sociale e suoi ruoli nelle politiche della città", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Dieci anni di governo delle complessità territoriali*, Alea Editore, Roma, pp. 140-143.
- Maddalena P. 2014, *Prefazione*, in Berdini P., *Le città fallite. I grandi comuni italiani e la crisi del welfare urbano*, Donzelli, Roma.
- Regonini G. 2001, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Salzano E. 2010, "Città pubblica, città privata. Equilibrio o sopraffazione?", *Eddyburg.it*, 29.06.2010.
- Shore C., Wright S. 2003, *Anthropology of Policy: Perspectives on Governance and Power*, Routledge, London-New York.
- Shore C., Wright S., Però D. 2011, *Policy Worlds: Anthropology and Analysis of Contemporary Power*, Berghan Books, London-New York.
- Sennett R. 2012, *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, Feltrinelli, Milano.
- Turchini G., Grecchi M. 2006, *Nuovi modelli per l'abitare. L'evoluzione dell'edilizia residenziale di fronte alle nuove esigenze*, IlSole24Ore, Milano.
- Urbani P. 2000, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Urbani P. 2010, "L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali", *Istituzioni del Federalismo*, 3/4, pp. 249-270.
- Wedel J., Shore C., Feldman G., Lathrop S., "Toward an Anthropology of Public Policy", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 600, pp. 30-51.

# 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, ..

