



#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 |

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



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?

@ Elena Maranghi |
@ Alice Ranzini |

Politiche abitative |
Precarietà giovanile |
Rigenerazione urbana |

Housing Policies |
Youth Precariousness |
Urban Regeneration |

In the last decade in Italy, various project of social housing have been promoted by the "social" private sector to respond to young people's housing needs since they represent a consistent part of what is called the grey zone of housing demand: low income people "too rich" to access to the public housing stock but also "too poor" for the private market; a category that has expanded and has "worsen" its conditions in the past years, due to the effects of the economic crisis.

Among those projects, Abitagiovani, promoted in 2012 in Milan through a public/private partnership, sell abandoned apartments (that remained unsold from previous processes of privatization), located in different public housing neighbourhoods of the city, to low-earnings-young-people that can provide certain guarantees in terms of fixed-income, job security etc...

The paper argues that the strategy of the "right to buy" (promoted by the project), which has been very popular in Italy since the 1980s as the main strategy to solve the issue of housing, does not consider the fact that (especially) the young generation is characterized by precariousness of income, job insecurity, and uncertain lives' projects, determined by a very "flexible" labour market. Furthermore, even if it re-uses and regenerates abandoned apartments, also creating a certain social mix, this strategies reduces the public housing stock which is already very scarce and does not fulfil an increasing demand of "low-cost" housing.

L'abitare dei giovani nella precarietà. Il caso del progetto Abitagiovani

Negli ultimi anni, per l'effetto combinato della crisi economica, della *precarizzazione* del mercato del lavoro, della contrazione dei servizi di welfare, oltre che di un più generale cambiamento dei sistemi di sostegno di natura "familiare", la cosiddetta *area grigia* del bisogno abitativo, ovvero quell'insieme di soggetti che non possiede le caratteristiche per accedere all'edilizia residenziale pubblica (Erp) ma al tempo stesso fatica a trovare una risposta nel mercato privato, si è estesa e diversificata: sono peggiorate le condizioni di chi si trovava in una condizione di bisogno abitativo "relativo" e sono



Fig.1 Un quadro dei progetti promossi negli ultimi anni a Milano con il doppio obiettivo di dare risposta al bisogno casa dei giovani e di rigenerare i quartieri “marginali”. Elaborazione di Alice Ranzini.

umentati i soggetti che hanno difficoltà ad inserirsi nel mercato della casa. Una delle categorie che ha maggiormente risentito dell'estensione della vulnerabilità abitativa è quella dei “giovani”, per i quali l'accesso alla casa rappresenta un passo fondamentale nel percorso di autonomia dalle famiglie di origine. In un paese che ha fortemente puntato sulla proprietà della casa come strumento di risoluzione della *questione abitativa*, i giovani, caratterizzati da una condizione di *precarietà strutturale* (Ranzini, 2013), risentono della mancanza di politiche atte a gestire una domanda mutevole e fragile. La precarietà lavorativa è uno degli aspetti che “pesa” di più nel caratterizzare tale domanda: secondo le stime dell'Ocse, nel 2014 il 52,5% degli *under-25* italiani aveva un contratto di lavoro precario¹. È chiaro che le difficoltà di accesso al credito e ad un reddito stabile, provocate da questa condizione, costituiscono una discriminante importante nel determinare la possibilità di accedere ad un alloggio in affitto o in proprietà. Non soltanto, anche la “flessibilità” richiesta dal mercato del lavoro determina una domanda abitativa poco “radicata”, potenzialmente soggetta a continui cambiamenti. L'attenzione che molti progetti di *housing sociale* (il cui carattere innovativo risiederebbe proprio nel rispondere alla domanda di casa espressa da tale *area grigia*) hanno posto nell'elaborare una risposta *ad hoc* destinata al target giovanile deriva dal fatto che i giovani sono coloro che oggi in Italia faticano maggiormente a trovare risposta nell'Erp²: l'offerta pubblica è andata riducendosi considerevolmente³, per effetto della vendita del patrimonio e anche di un diffuso “immobilismo”: la casa pubblica non si è mai configurata in Italia come un *servizio di welfare*, ovvero un sostegno dal carattere temporaneo; al contrario, essa è sempre stata concepita come un *sostegno permanente*, incentivando, tra l'altro, l'accesso alla proprietà degli inquilini (Maranghi e Ranzini, 2014).

1 Percentuale quasi doppia rispetto al 2000 (26,2%). Fonte: Ocse, 2014.
2 Fanno eccezione le giovani famiglie straniere perché spesso con molti figli a carico.
3 L'Italia registra una percentuale estremamente bassa di Erp: il 4% contro il 20% della media comunitaria. L'offerta abitativa pubblica in Italia, dagli anni '80 ad oggi si è ridotta del 90% (Cittalia, 2010).
4 Ottiene l'assegnazione chi riesce ad acquisire un punteggio più alto in graduatoria, ovvero chi possiede un reddito più basso e ha nel proprio nucleo familiare altre condizioni giudicate problematiche (individui disabili, disoccupati, figli a carico, etc...).
5 È questo l'esempio di alcuni bandi Erp che assegnavano alloggi ai piani alti degli stabili – senza censore – prioritariamente a giovani sotto i 35 anni, esteso poi ad *under-50*.

La riduzione sostanziale del patrimonio Erp ha fatto sì che sempre di più le (poche) nuove assegnazioni riguardassero una fascia di bisogno estremo⁴, contribuendo ad associare l'immagine dell'edilizia pubblica con un carattere di marginalità ed emergenza piuttosto che di risposta ordinaria al bisogno di casa, nelle sue varie forme. Proprio a causa di questa concentrazione di disagio e povertà all'interno dei quartieri di Erp, negli ultimi anni i giovani con redditi bassi alla ricerca di una casa sono stati visti non solo come un target di bisogno, ma anche come una risorsa che permettesse di inserire un certo grado di *mix sociale* all'interno dei quartieri di Erp. Se guardiamo al caso della città di Milano a questo proposito alcuni progetti hanno preso corpo in parte all'interno del patrimonio di Erp⁵, andando ad insistere su modifiche dell'ordine della graduatoria di accesso o sull'inserimento di categorie speciali⁶, in parte hanno determinato invece la fuoriuscita dall'Erp di un certo numero di alloggi: è questo il caso del progetto Abitagiovani⁷.

Il progetto

Nato da un'idea di Don Gino Rigoldi, Abitagiovani è un progetto residenziale diffuso promosso nel 2012 da parte di una rete di soggetti pubblici e privati: Regione Lombardia, Aler (Azienda Lombarda di Edilizia Residenziale) Milano, Fondazione Cariplo, Fondazione Housing Sociale e Polaris Investment, in qualità di società di gestione del Fondo Immobiliare della Lombardia. Il progetto ha il doppio obiettivo di fornire una risposta a costo agevolato per i giovani con redditi bassi e di intervenire su una parte del patrimonio Erp attualmente in abbandono. La prima sperimentazione è stata avviata su 210 alloggi localizzati in 11 quartieri Erp⁸, prevedendo la locazione con patto di futura vendita⁹, a condizioni agevolate¹⁰, di alloggi non assegnati per lungo tempo e in condizioni di abbandono, che, facendo parte di piani di alienazione del patrimonio, si trovano oggi all'interno di "condomini misti" in cui sono compresi proprietari privati ed alloggi pubblici. Il progetto si rivolge a due categorie: i *giovani single*¹¹ sotto i 35 anni; le *giovani coppie*¹². Oltre ai requisiti anagrafici, sono richiesti anche requisiti reddituali: il reddito del nucleo non deve superare i 40.000€/anno, ma al contempo deve essere garantita una soglia minima variabile per assicurare la capacità di acquisto dell'appartamento da parte dei nuclei familiari. Infatti si legge nel Bando: "una volta individuato l'immobile è necessario che il reddito netto annuo dell'individuo o nucleo familiare sia pari o superiore a 3 volte il costo annuo (comprensivo sia della quota di locazione sia della quota di acconto in conto prezzo) dovuto per l'alloggio assegnato", comprese le spese di ristrutturazione necessarie per renderlo agibile. Il requisito sopra descritto è personale: qualora i richiedenti non potessero garantirlo con il proprio reddito, altri non possono farsi garanti. Un ulteriore vincolo è presentato dalla richiesta di liquidità, come caparra, che corrisponde al 10% del prezzo di vendita. Dal momento dell'associazione tra alloggio e nucleo¹³, il progetto dovrebbe svilupparsi su due fronti: la ristrutturazione dell'alloggio e il "laboratorio sociale", momento di partecipazione che vede i nuovi residenti impegnati – eventualmente in collaborazione con realtà associative locali – nello sviluppo di proposte per migliorare la coesione sociale nel quartiere di residenza, dando corpo all'idea che il *mix sociale* debba corrispondere ad un effettivo impegno nella promozione di socialità di quartiere.

6_ Per un quadro riassuntivo, si veda fig.1 e Ranzini, 2013.

7_ <http://www.abitagiovani.it>

8_ I quartieri interessati dal progetto sono: Comasina, Quarto Oggiaro, Quartiere Olmi, via Palmanova, Quarto Cagnino, Mac Mahon, Niguarda – Bicocca, Via Bolla, Gallaratese, Via Medeghino, Inganni, Lorenteggio, Morsenchio, Via Abbiati-San Siro, Quartiere Restocco-Maroni, Viale Argonne, Bisceglie, Corvetto. Ad essi si aggiungono 13 alloggi singoli localizzati in altre parti della città. È prevista inoltre una nuova fase e il raggiungimento di una quota di 1000 alloggi in vendita.

9_ Prevede, nello specifico, una locazione a costo agevolato con obbligo di acquisto dopo minimo 5 anni massimo 8 anni di locazione, pena la perdita della caparra versata alla firma del contratto.

10_ 1.150-1.450 €/mq circa.

11_ Dal Bando: "nuclei familiari costituiti da un adulto di età non superiore ai 35 anni alla data di iscrizione, eventualmente con uno o più figli minorenni o minori anche legalmente affidati".

12_ Ibid: "nuclei, con figli o senza, composti da due adulti la cui somma di età non deve superare (...) i 70 anni", senza l'obbligo di essere sposati o di dimostrare una convivenza stabile.

13_ Nel settembre del 2012 è stato chiesto di esprimere la propria manifestazione di interesse, iscrivendosi al sito www.abitagiovani.it. In ottobre sono state aperte le iscrizioni e i partecipanti hanno potuto inviare la richiesta per tre alloggi. In seguito si è avviata la fase di assegnazione sulla base dell'ordine di invio delle richieste.



Fig.2 Un'immagine di via Abbiati nel quartiere Erp di San Siro a Milano, dove sono localizzati alcuni alloggi del progetto Abitagiovani.

Il laboratorio ha anche lo scopo di rafforzare le relazioni interne alla “comunità” dei partecipanti al progetto, definita come un “condominio diffuso” all’interno dell’intera città.

Potenzialità e limiti

Sebbene il progetto presenti caratteristiche positive in termini di riuso del patrimonio sfitto, è opportuno segnalare anche una serie di criticità, sia in termini di impatto sulla domanda di casa da parte dei giovani, sia in termini di effetti sui quartieri Erp. Il progetto si rivolge a soggetti che siano in grado di dimostrare una capacità economica stabile e di una certa entità, non soltanto in termini di garanzie future, ma anche preventive, ai fini della ristrutturazione degli alloggi. L’assegnazione, infatti, è vincolata alla definizione di un programma di lavori, che può anche arrivare a determinare la perdita dei requisiti di reddito per la selezione. Questi lavori, nella maggioranza dei casi necessari e piuttosto consistenti al fine di garantire l’agibilità, sono eseguiti dai tecnici di Aler, ma sono a carico dei futuri proprietari, che non possono rinunciarvi né avvalersi di propri mezzi per effettuarli. Tali fattori determinano dunque l’esclusione di una fascia giovanile *più svantaggiata*, rivolgendosi ad un “ceto medio” e non affrontando inoltre il problema del lavoro precario che non consente a molti di fornire garanzie stabili necessarie ad un acquisto, né in termini di reddito, né di solidità e radicamento del proprio progetto di vita. Consolidando una tradizione (italiana) che vede nella proprietà la risposta prevalente al bisogno di casa, la futura vendita di questi alloggi ha effetto anche sul patrimonio Erp, in quanto determina la loro uscita definitiva dal patrimonio pubblico, consolidando l’immagine dell’edilizia pubblica come risposta *residuale* in cui si tende a non investire più perché non considerata più in grado di soddisfare le attuali domande, soprattutto a causa delle condizioni

di degrado del patrimonio e delle difficoltà di gestione da parte degli enti pubblici. Rimane dunque in secondo piano la possibilità di trovare altre forme, per esempio legate alla locazione, per riattivare il potenziale del patrimonio da tempo abbandonato.

Ai fini del *mix sociale* si configura come un limite quello di intervenire su condomini misti: questi, seppure inseriti morfologicamente all'interno dei quartieri Erp, sono condomini che, presentando un'alta percentuale di proprietari (che hanno riscattato o acquistato tramite asta l'alloggio) sono generalmente caratterizzati da condizioni socio-economiche migliori rispetto alla media dell'Erp; contesti nei quali l'inserimento dei giovani a volte costituisce un semplice abbassamento dell'età media¹⁴. È vero che il "laboratorio sociale" considera il quartiere nel suo complesso, ma è anche vero che nei quartieri di Erp è spesso la dimensione del condominio e delle relazioni di immediata prossimità a costituire il terreno più problematico ma anche più significativo in termini di interventi volti a stimolare lo sviluppo di reti di sostegno, la condivisione di regole, ecc... È inoltre vero che nei quartieri Erp esiste già una certa quota di patrimonio venduto che ad oggi è sottoposto a locazione/nuove vendite; date le condizioni di marginalità e l'immagine negativa diffusa dell'Erp, tale patrimonio privato costituisce un' "eccezione" nel mercato, con canoni di affitto/vendita nettamente più accessibili rispetto alla media delle zone limitrofe. Si può quindi sostenere che la dinamica di inserimento di nuove popolazioni, soprattutto giovani con bassa capacità di spesa ma maggiori capacità di adattamento, stia progressivamente interessando in maniera spontanea questi quartieri, al di là di tali progettualità¹⁵.

In conclusione, vogliamo sottolineare alcuni ulteriori aspetti potenziali, effetto del progetto. In primo luogo la nascita di una rete auto-gestita da parte dei partecipanti, che hanno attivato un canale parallelo attraverso cui gestire la condivisione di alcuni servizi/necessità, dando un corpo all'idea di "condominio diffuso" proposta dal progetto, attraverso un'organizzazione autonoma¹⁶. In secondo luogo, il dibattito e le riflessioni sollevate dal programma hanno dato la possibilità di recepire, in progetti successivi, attivati stavolta dal Comune di Milano in collaborazione con soggetti del privato sociale¹⁷, la necessità di focalizzare gli interventi su un carattere di temporaneità, intendendola sia come una caratteristica della domanda di casa ma anche come una caratteristica dell'offerta, prediligendo forme di gestione che prevedano un'uscita non permanente di alcuni alloggi dall'Erp e dunque che privilegino l'affitto alla vendita. Ci sembra necessario rimarcare quanto il tema delle politiche per l'affitto sia importante nella risposta alla domanda espressa dalla categoria dei giovani, soprattutto se precari, un tema che ancora non è stato esplorato a sufficienza.

bibliografia

Fondazione Anci Ricerche 2010. *I comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*.

Maranghi E., Ranzini A., 2014. *Politiche e pratiche di accesso alla casa nella crisi. Il caso del quartiere San Siro a Milano*. Paper presentato alla XXXV Conferenza italiana di scienze regionali, Padova, 11- 13 settembre 2014.

Ranzini A., 2013, *Percorsi in cerca di casa. Profili, pratiche e progetti dell'abitare giovane a Milano*, Tesi di Laurea Magistrale, Politecnico di Milano.

14_ La scelta dei condomini misti sembra piuttosto una scelta voluta dal gestore (Aler) per il quale risulta problematico intervenire in contesti in cui possiede quote minoritarie di patrimonio.

15_ Sul caso del quartiere San Siro si veda Maranghi e Ranzini, 2014.

16_ <http://bit.ly/1zzGx7z>

17_ È il caso del progetto Ospitalità solidale che vede la locazione temporanea a prezzi calmierati a giovani studenti/lavoratori precari di 24 alloggi sottosoglia (inferiori ai 28,8 mq, ovvero troppo piccoli per essere assegnati secondo la normativa regionale) situati in quartieri Erp di proprietà comunale, in cambio di un loro impegno nelle attività sociali e di volontariato del quartiere; analogamente è in via di definizione il progetto di Albergo sociale diffuso.

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, ..

