

**ABSTRACT TESI:** La ricerca affronta la questione dell'integrazione delle politiche abitative all'interno degli strumenti di attuazione degli enti locali nella normativa italiana ed europea, tramite la definizione di nuovi strumenti, strategie, regole e meccanismi basati sulle nuove dinamiche economiche e sociali e sui processi di trasformazione della città. Il progetto di nuovi riferimenti viene studiato mediante un approccio induttivo e multi scalare, supportato dall'analisi di casi studio, per far sì che la questione abitativa divenga parte integrante di ogni intervento riguardante la rigenerazione degli spazi urbani e delle città. Lo studio tende alla definizione di un modello di pianificazione che, in contrasto ai fenomeni di abbandono, degrado o gentrificazione della città contemporanea, possa introdurre metodologie di attuazione delle politiche abitative atte a far sì che anche le fasce più fragili della popolazione possano usufruire di spazi abitativi di qualità, garantiti da meccanismi istituzionali socialmente inclusivi, solidali, e capaci di risolvere le loro istanze. Ciò che emerge dalla ricerca sono i molteplici fattori economici, sociali, i caratteri tipologici e morfologici delle diverse città in seguito alle differenti fasi storiche, e la complessità della normativa di riferimento, oltre che l'eterogeneità dei diversi contesti in cui trovano posto le succitate istanze: tramite la consapevolezza di tale complessità, si vuole evidenziare la necessità della predisposizione di un piano locale innovato in cui le politiche abitative possano avere un ruolo cardine, e mettere in campo quelli che potranno esserne gli iniziali riferimenti.

**ABSTRACT THESIS:** The research addresses the issue of integrating housing policies within the implementation frameworks of local authorities in Italian and European legislation, through the definition of new tools, strategies, rules, and mechanisms based on emerging economic and social dynamics and urban transformation processes. The project for new reference points is examined through an inductive and multi-scalar approach, supported by case study analyses, in order to ensure that the housing issue becomes an integral part of every intervention concerning the revitalization of urban spaces and cities. The study aims to define a planning model that, in contrast to phenomena such as abandonment, degradation, or gentrification of the contemporary city, can introduce implementation methodologies for housing policies, aimed at enabling even the most vulnerable segments of the population to access quality living spaces, guaranteed by socially inclusive, supportive, and institutionally robust mechanisms capable of addressing their needs. The research reveals multiple economic and social factors, typological and morphological characteristics of diverse cities resulting from various historical phases, and the complexity of the reference regulations, as well as the heterogeneity of the different contexts in which the aforementioned issues arise. Through an awareness of this complexity, the study aims to underscore the necessity of devising an innovative local plan where housing policies can play a crucial role, and to establish the initial benchmarks to address these complex challenges.

**Politiche per la casa e piano locale**

La questione abitativa nelle strategie di rigenerazione urbana in Italia e in Europa

**DOTTORANDO**

**Margherita Meta**

**Dottorato di Ricerca**

**Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura**

Sapienza Università di Roma | SAPIENZA UNIVERSITY OF ROME | ciclo CYCLE XXXV | nov. 2019 - oct. 2022

Scuola di Dottorato in Ingegneria Civile e Architettura | DOCTORAL SCHOOL IN CIVIL ENGINEERING AND ARCHITECTURE

Dipartimento di 'Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura' | 'PLANNING, DESIGN, TECHNOLOGY OF ARCHITECTURE' DEPARTMENT



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

**Dottorato di Ricerca PIANIFICAZIONE, DESIGN, TECNOLOGIA DELL'ARCHITETTURA**  
PHD PLANNING, DESIGN, TECHNOLOGY OF ARCHITECTURE

**Coordinatore | Director**  
Prof.ssa Arch. Laura Ricci

**Curriculum PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, URBANA E DEL PAESAGGIO**  
Curriculum TERRITORIAL, URBAN AND LANDSCAPE PLANNING

**Coordinatore Curriculum | Curriculum Chair**  
Prof. Arch. Mosè Ricci

## **Politiche per la casa e piano locale**

La questione abitativa nelle strategie di rigenerazione urbana  
in Italia e in Europa

**Dottorando | Margherita Meta**  
**Supervisore | Prof.ssa Arch. Laura Ricci**

**Ciclo | Cycle XXXV**  
Novembre 2019 - Ottobre 2022





SAPIENZA  
UNIVERSITÀ DI ROMA

DOTTORATO DI RICERCA

Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura

COORDINATORE

Prof.ssa Arch. Laura Ricci

CURRICULUM

Pianificazione Territoriale, Urbana E Del Paesaggio

COORDINATORE CURRICULUM

Prof. Arch. Mosè Ricci

## Politiche per la casa e piano locale

La questione abitativa nelle strategie di rigenerazione  
urbana in Italia e in Europa

DOTTORANDO

Margherita Meta

SUPERVISORE

Prof.ssa Arch. Laura Ricci

CICLO XXXV

Novembre 2019 - Ottobre 2022

## INDICE

- p. 9 Premessa  
Il campo di interesse della ricerca: stato dell'arte  
Le motivazioni della ricerca  
Obiettivi generali e specifici della ricerca  
Metodologia ed articolazione delle fasi di ricerca  
Esiti della ricerca

### **PARTE I LA QUESTIONE ABITATIVA NELL'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE PER LA CASA E DEL PIANO URBANISTICO**

- p. 27 *Introduzione alla Prima Parte*

#### **CAPITOLO 1 L'EVOLUZIONE DELLA QUESTIONE ABITATIVA COME PROBLEMATICAZIONE URBANA**

- p. 35 1.1 La questione abitativa dalla nascita dell'urbanistica ottocentesca  
p. 41 1.2 La questione abitativa nella fase della ricostruzione  
p. 43 1.3 La questione abitativa nella fase della grande crescita urbana  
p. 45 1.4 La questione abitativa nella fase della trasformazione  
p. 47 1.5 La questione abitativa nella fase della metropolizzazione  
p. 52 1.6 La questione abitativa di fronte alla pandemia

#### **CAPITOLO 2 LE RISPOSTE ALLA QUESTIONE ABITATIVA NELLE POLITICHE PER LA CASA**

- p. 63 2.1 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase della crescita industriale  
p. 66 2.2 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase della ricostruzione  
p. 68 2.3 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase dell'espansione  
p. 71 2.4 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase della trasformazione e della riqualificazione urbana  
p. 73 2.5 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase della metropolizzazione  
p. 77 2.6 Lo stato di fatto delle politiche abitative nella fase dell'emergenza pandemica Covid-19

#### **CAPITOLO 3 IL PIANO URBANISTICO LOCALE E LE POLITICHE PER LA CASA**

- p. 89 3.1 Il piano ottocentesco e le prime leggi per l'edilizia pubblica come tema di settore  
p. 93 3.2 I piani di ricostruzione e le politiche post-belliche  
p. 97 3.3 Il piano razionalista, la legge 167/62 e i piani di zona  
p. 101 3.4 L'Urbanistica della trasformazione urbana e la riqualificazione delle periferie  
p. 106 3.5 Il "nuovo" piano della metropolizzazione e i nuovi principi di pianificazione  
p. 111 3.6 Il piano e la pandemia. Approcci innovativi in ambito di politiche sociali per fronteggiare il disagio abitativo in periodo di emergenza sanitaria

## **PARTE II IL RUOLO DEL PIANO PER LE POLITICHE DELL'ABITARE**

p. 119 *Introduzione alla Seconda Parte*

### **CAPITOLO 4 IL PIANO LOCALE: FORMA E CONTENUTI DEL PIANO CONTEMPORANEO**

- p. 127 4.1 Principi di sostenibilità, perequazione, co-pianificazione
- p. 135 4.2 Approcci, strategie, regole, strumenti per la rigenerazione urbana
- p. 143 4.3 Strategie per la mixité sociale e funzionale
  - 4.1.1. Città contemporanea: articolazione funzionale e separazione sociale
  - 4.1.2. La mixité nel dibattito attuale: gli obiettivi
- p. 150 4.4 Regole per l'equità
- p. 157 4.5 Strumenti per la rigenerazione integrata e sostenibile

### **CAPITOLO 5 I PROGRAMMI NAZIONALI: FORME E CONTENUTI**

- p. 171 5.1 I principi di inclusione e coesione nei programmi nazionali
- p. 177 5.2 L'evoluzione degli strumenti urbanistici e del loro rapporto con le politiche abitative
- p. 181 5.3 L'eredità delle prime leggi per la modernizzazione delle borgate, della ritardata applicazione della Legge 1150/42 e del fallimento dei Piani di Edilizia Economica e Popolare
- p. 187 5.4 Gli interventi per la riqualificazione degli insediamenti ERP: I programmi complessi, i piani di recupero urbano e i contratti di quartiere
- p. 191 5.5 La proposta di riforma urbanistica dell'INU del 1995
- p. 193 5.6 I principi di governo del territorio (1995 – 2006)
- p. 195 5.7 La proposta di legge di principi di governo del territorio dell'INU (2006 – 2009)
- p. 197 5.8 Il Social Housing all'interno del quadro normativo nazionale: la definizione dell'E.R.S. come standard urbanistico aggiuntivo e il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (art 11 D.L. 112/2008)
- p. 201 5.9 Il post – pandemia: il Piano Nazionale per la Qualità dell'Abitare - Pinqua (2020) nell'ambito del Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza per le risorse per la rigenerazione urbana ed il recupero del patrimonio, per implementare le dotazioni di edilizia pubblica e sociale sul territorio italiano

### **CAPITOLO 6 LA RIFORMA NORMATIVA REGIONALE E LA SPERIMENTAZIONE LOCALE IN CORSO**

- p. 207 6.1 Emilia-Romagna
  - 6.1.1. La riforma regionale e la sperimentazione locale in corso
  - 6.1.2. Il Patto per la casa della Regione Emilia-Romagna
  - 6.1.3. L'edilizia sociale: il programma P.I.E.R.S.
  - 6.1.4. Il Piano Urbanistico Generale (P.U.G.) della città di Bologna
- p. 223 6.2 Lombardia
  - 6.2.1. La normativa regionale di riferimento
  - 6.2.2. L'edilizia pubblica: le regole e gli strumenti per servizi abitativi a carattere transitorio per fasce di popolazione in grave disagio economico
  - 6.2.3. La dimensione regionale dell'Housing Sociale in Lombardia: approcci, strategie, regole e strumenti

#### 6.2.4. Il nuovo P.G.T. di Milano

- p. 237 6.3 Lazio
- 6.3.1. La normativa regionale di riferimento
  - 6.3.2. Gli aspetti principali della nuova questione abitativa a Roma
  - 6.3.3. Il NPRG e l'approccio alla questione abitativa nella riqualificazione delle periferie
  - 6.3.4. Definizione e implementazione delle politiche abitative all'interno del NPRG
  - 6.3.5. La questione abitativa nel NPRG di Roma: alcune riflessioni conclusive

### **CAPITOLO 7 IL SOCIAL HOUSING IN EUROPA: UNA TASSONOMIA**

- p. 263 7.1 Cenni introduttivi
- p. 265 7.2 Dimensionamento e proprietà dello stock abitativo
- p. 267 7.3 Organizzazione, attuazione e gestione dell'edilizia residenziale sociale in Europa
- p. 269 7.4 I modelli di finanziamento in Europa
- p. 273 7.5 I destinatari dei programmi di Social Housing in Europa
- p. 275 7.6 La dimensione francese dell'Edilizia residenziale sociale
- p. 276 7.7 Un caso di studio: l'Ecoquartier ZAC de Bonne di Grenoble

### **CAPITOLO 8 LE SCHEDE. I PIANI LOCALI**

- p. 287 8.1 ALLEGATO 1. Il nuovo Piano Urbanistico Generale (P.U.G.) di Bologna
- p. 308 8.2 ALLEGATO 2. Il Nuovo Piano di Governo del Territorio (P.G.T.) di Milano
- p. 335 8.3 ALLEGATO 3. Il Nuovo Piano Regolatore Generale (N.P.R.G.) di Roma

### **PARTE III POLITICHE ABITATIVE E PIANO LOCALE. NUOVI RIFERIMENTI TEORICO-LEGISLATIVI E OPERATIVI**

- p. 369 *Introduzione alla Terza Parte*

### **CAPITOLO 9 I RIFERIMENTI TEORICO-LEGISLATIVI. IL WELFARE URBANO E LA QUESTIONE ABITATIVA TRA POLITICHE PER LA CASA E GOVERNO DEL TERRITORIO**

- p. 377 9.1 Il Diritto alla casa nella legislazione comunitaria e internazionale
- p. 411 9.2 La ripartizione delle competenze Stato, Regioni ed Enti locali
- p. 419 9.3 Il percorso verso la Legge di principi per il governo del territorio
- p. 428 9.4 Gli approcci del piano urbanistico locale alla questione abitativa
- p. 431 9.5 L'edilizia residenziale sociale: una tassonomia per l'offerta abitativa

### **CAPITOLO 10 I RIFERIMENTI OPERATIVI. LA QUESTIONE ABITATIVA NEL PIANO LOCALE**

- p. 445 10.1 La dimensione strutturale
- p. 461 10.2 La dimensione operativa
- p. 471 10.3 La dimensione regolativa

- p. 483 **RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**





## Premessa

La presente tesi è stata svolta nell'ambito del Dottorato di Ricerca in *Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura*, del Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", all'interno dello specifico indirizzo disciplinare del Curriculum in *Pianificazione Territoriale, Urbana e del Paesaggio*.

In coerenza con i suoi orientamenti scientifici, e in linea con i fronti più avanzati del dibattito, affronta l'argomento del rapporto tra urbanistica e questione abitativa, con l'obiettivo di giungere a formulare riferimenti teorico metodologici e operativi inerenti al rapporto tra piano urbanistico locale e politiche per la casa. La tesi, in particolare, mira ad approfondire l'evoluzione della questione abitativa come problematica urbana, e il recepimento delle istanze connesse alla casa negli strumenti di pianificazione urbanistica e nei relativi apparati regolamentari, nel quadro delle riforme del sistema di pianificazione nazionale e regionale, attuate e proposte. La tesi intende in questo modo contribuire a fornire un apporto concreto a una proposta di innovazione di strumenti, strategie, regole e meccanismi attuativi all'interno del piano locale affinché possano costituire un'opportunità per città e comunità sostenibili<sup>1</sup> e affiancare, integrandosi, i temi centrali affrontati nel governo delle città e dei territori contemporanei.

La ricerca di nuovi riferimenti per l'integrazione delle politiche abitative all'interno del piano locale parte dalla disamina dell'evoluzione del rapporto tra urbanistica e politiche abitative e viene portato avanti mediante un approccio induttivo e multi scalare, supportato dall'analisi di alcuni di casi studio, diretto a individuare possibili strategie, regole e strumenti per garantire il ruolo della questione abitativa nella rigenerazione delle città.

La tesi, infatti, tende alla definizione di un modello di pianificazione che, in contrasto ai fenomeni di marginalità<sup>2</sup>, abbandono, degrado, isolamento e ghettizzazione o gentrificazione di alcune aree della città contemporanea, faccia proprio un metodo sistematico di attuazione delle politiche abitative all'interno delle strategie di

1. Cfr. Sustainable Development Goal #11 NUA, Obiettivo 11: *Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili*.

2. Cfr. Relazione sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. (5 febbraio 2018, Doc. XXII-bis, n.19)

rigenerazione urbana, per far sì che anche le fasce più fragili della popolazione possano usufruire di spazi abitativi sostenibili, accessibili e inclusivi, capaci di rispondere alle proprie istanze di qualità della vita e di qualità urbana. Come emerge dalla ricerca, sono molteplici i fattori economici, sociali, i caratteri tipologici e morfologici delle diverse città in seguito alle loro differenti fasi storiche, e la complessità del campo della normativa di riferimento, oltre che l'estrema dinamicità dei diversi contesti in cui trovano posto le succitate istanze che determinano la qualità urbana e la qualità della vita: tramite la consapevolezza di questa complessità, si vuole evidenziare la necessità della predisposizione di un piano locale innovato in cui le politiche abitative possano trovare riscontro in una posizione centrale ed in un ruolo cardine nell'ambito degli obiettivi di rigenerazione urbana integrata e sostenibile.

## *Il campo di interesse della ricerca: stato dell'arte*

La pandemia da Covid 19 ha contribuito alla deflagrazione della crisi economica ed occupazionale che già da tempo strutturava disuguaglianze ampiamente presenti nel nostro Paese, e in molte nazioni europee: in tali circostanze, il tema dell'abitare si è ancor maggiormente caratterizzato come un diritto negato ad una fascia sempre più significativa della popolazione. Ai destinatari tradizionalmente individuati nella storia della politica della casa come adeguati in merito ai requisiti necessari ad accedere alle graduatorie per un alloggio di edilizia residenziale pubblica si sono sommate, nel corso degli anni Duemila a partire dalla crisi economica del 2008, sino a giungere all'attuale contesto del post - pandemia, nuove e differenziate situazioni di disagio grave, temporaneo o stabile, che hanno coinvolto parti di cittadinanza che fino ad allora non venivano considerate fattori rilevanti nell'equazione di tale problematica. Il problema centrale dell'urbanistica moderna, e che costituisce una tematica rilevante in quella che viene definita l'approccio riformista<sup>3</sup>, origina dalla convinzione che la presenza di una elevata percentuale di utenti proprietari, in Italia, dell'abitazione in cui vivono, possa costituire una adeguata garanzia al soddisfacimento del fabbisogno abitativo. In realtà questo bisogno, a partire dagli anni '80 e con una significativa impennata a cavallo tra gli anni '90 e l'inizio degli anni 2000<sup>4</sup>, ha assunto le caratteristiche di vera e propria emergenza, ravvisabile nel significativo aumento del numero degli sfratti, concentrati soprattutto nelle aree delle grandi metropoli urbane. L'emergenza abitativa ha negli anni sempre più assunto la caratteristica di struttura socioeconomica fondante della popolazione italiana, e può essere considerato come un parametro di misura dell'inefficienza delle città<sup>5</sup>. In una stima della portata di tale situazione di disagio, effettuata dall'ente di ricerca Nomisma nel secondo rapporto sul territorio, nel decennio precedente allo scoppio della pandemia ed a cavallo della crisi economica del 2008, è emersa "una nuova domanda *allargata*, differenziata e specifica, legata alle recenti trasformazioni demografiche e alla crisi economica, composta da famiglie, giovani e anziani che tendono a superare la quota del 30% del reddito per le spese legate all'alloggio, collocandosi in quella *fascia grigia*<sup>6</sup> caratterizzata dal blocco della mobilità professionale, dall'impossibilità di creare nuovi nuclei familiari e più in generale, da un abbassamento insostenibile della qualità della vita"<sup>7</sup>. La spesa pubblica per le politiche abitative rappresenta lo 0,1% della spesa per prestazioni di protezione sociale, e tra il 2000 e il 2010 si è assistito al calo di circa il 15% di alloggi in locazione Iacp/Ater in Italia<sup>8</sup>, inoltre, il patrimonio abitativo esistente di edilizia residenziale pubblica si caratterizza come estremamente esiguo: consiste, difatti, nel 4% del numero totale di alloggi, e riesce a soddisfare solo una percentuale stimata tra il 3 e il 5% delle domande ora presenti nelle graduatorie<sup>9</sup>. Inoltre, mancano misure volte a favorire l'accesso ad abitazioni in affitto a costi economicamente sostenibili; i provvedimenti varati nel primo decennio degli anni 2000 sono stati un

3. L'urbanistica riformista è un concetto brevemente definibile come "una svolta della politica urbanistica locale, le cui prime sperimentazioni vengono concretizzate in Emilia - Romagna nel corso degli anni '60, che propone la sostituzione del criterio della qualità a quello della quantità degli insediamenti, auspicando inoltre misure radicali contro la rendita fondiaria, intesa come fonte di reddito perpetua costituita mediante l'alienazione di un bene immobile. La nuova azione urbanistica mira a realizzare una struttura urbana il più possibile integrata, sia per gruppi sociali che per funzioni cittadine, difendendo il centro storico, destinando aree migliori e meno periferiche all'edilizia popolare, realizzando capillarmente in ogni zona molti servizi e aree verdi." Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di) (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

4. Cresme (2010), *La questione abitativa in Italia 2008. Tra emergenza e inversione di ciclo*. Terzo Rapporto annuale, febbraio 2008, Cittalia, Fondazione Anci Ricerche, *I Comuni e la questione abitativa*, seconda edizione.

5. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, Dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

6. Termine mediante il quale si fa sempre più sovente riferimento ai "nuovi poveri", che non si trovano in condizioni di povertà conclamata ma non sono neppure in grado di accedere con i propri mezzi ad un'abitazione, in proprietà od in affitto. Fonte: INU (2011), *Manifesto dell'Housing Sociale*, Torino, 13-14 ottobre 2011.

7. Nomisma (2010), *La condizione abitativa in Italia*, secondo Rapporto dal territorio.

Fonte: <https://nomisma.it>

8. INU (2010), *La nuova questione abitativa*, in INU, Rapporto dal Territorio 2010, INU Edizioni.

9. Federcasa (2015) dati elaborati da Nomisma e ripresi da Openpolis. Fonte: <https://blog.openpolis.it/2017/01/26/capacita-comuni-ri-spondere-emergenza-abitativa/13692>.

tentativo verso una riflessione globale sul tema della casa, ma sono ben lontani dal costituire un approccio organico. Questi, tuttavia, hanno introdotto alcuni processi innovativi a seguito dei quali le pubbliche amministrazioni e gli investitori privati concentrano i loro sforzi operativi e i loro capitali sulla cosiddetta Edilizia residenziale sociale (ERS), corrispondente ad un'offerta abitativa non esattamente definita, simile a quella economica pubblica e popolare, ma che viene caratterizzata da nuove modalità operative<sup>10</sup>: elementi di dibattito e di riconfigurazione del rapporto tra Piano urbanistico comunale (il piano locale) e politiche abitative definiti dai nuovi caratteri dell'ERS, dopo decenni di evoluzione culturale ed operativa<sup>11</sup>. Le leggi regionali e le esperienze di pianificazione "riformiste" attribuiscono una funzione fondamentale alle problematiche della questione abitativa, alle quali gli strumenti urbanistici devono dare risposta<sup>12</sup>: il soddisfacimento del fabbisogno abitativo viene individuato come caratteristica insindacabile di efficienza urbana e di coesione sociale, che necessita di essere regolamentato tramite previsione quantitativa e una precisa localizzazione degli insediamenti; dall'altra, "emerge l'importante contributo che le regole, gli strumenti e i meccanismi perequativi possono offrire per rilanciare le politiche abitative in assenza di risorse pubbliche, soprattutto per l'abbattimento del costo delle aree - preponderante sul costo totale degli interventi - ma anche per i meccanismi perequativi di attuazione e di redistribuzione dei profitti e degli oneri derivanti dalla trasformazione urbanistica."<sup>13</sup> Queste componenti urbanistiche rappresentano aspetti prioritari per la territorializzazione delle politiche per la casa, che devono potersi integrare nel Piano urbanistico comunale, il quale assume il ruolo di "infrastruttura delle politiche urbane e dell'abitare"<sup>14</sup>. È necessario, ai fini di una risposta integrata, organica e multidisciplinare alle problematiche abitative, incoraggiare ovunque possibile la sperimentazione del "nuovo ruolo" del piano, che non può prescindere da una rigorosa accuratezza in materia di principi legislativi e nelle metodologie operative, per consolidare le innovazioni introdotte a livello regionale e locale.

10. Bianchi E. (2009), *Edilizia residenziale sociale: realizzazione, gestione, integrazione*, in INU Veneto, Atti del Convegno *Il piano al tempo della crisi*, Verona, 23 settembre - 2 ottobre 2009

11. Delera A. (2009), *Ri-Pensare l'abitare*, Hoepli, Milano.

12. Bianchi E., Leoni G., C. Torre C. (2011), *L'edilizia residenziale sociale nella pianificazione urbanistica*, in INU, Atti del XXVII Congresso INU *La città oltre la crisi*, Livorno 7 - 9 aprile 2011, INU edizioni, Roma.

13. Galuzzi P., Vitillo P. (2007), *Il progetto della perequazione compensativa*, in Galuzzi P., Vitillo P., *Rigenerare la città, la perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.

14. INU (2011), *Manifesto dell'Housing Sociale*, Torino, 13-14 ottobre 2011.

## Le motivazioni della ricerca

La motivazione della ricerca origina dalla necessità della riflessione sulla questione abitativa e sull'inclusione sociale, e sulle modalità operative, troppo spesso incostanti, frammentarie e ancora troppo connotate da carattere di eccezionalità, attraverso le quali si concretizza l'integrazione di politiche abitative all'interno delle strategie di rigenerazione di tutti i livelli di governo del territorio, in particolare il livello locale. Troppo spesso l'inclusione di tali politiche non si accompagna ad un radicale ripensamento del modello di sviluppo urbano, circostanza che fa sì che rimangano costantemente simboliche, puramente palliative, e caratterizzate da scarsissima incidenza sulle effettive condizioni di vita della maggior parte della popolazione<sup>15</sup>.

Partendo dall'assunto secondo cui l'urbanistica ha sempre avuto "forti e precise responsabilità"<sup>16</sup> nel fornire risposte concrete alle rivendicazioni dei diritti emergenti dal territorio, nella contemporaneità emerge il Diritto alla Casa quale istanza sociale primaria all'interno del più ampio Diritto alla città<sup>17</sup>. Conseguentemente, la spinta a una ricerca sul tema delle politiche abitative nelle strategie di rigenerazione urbana all'interno del piano locale nasce dalla necessità di individuare riferimenti teorici e metodologici e operativi per la sperimentazione del rilancio delle politiche abitative all'interno del piano urbanistico comunale, attraverso l'indagine del dibattito disciplinare sulla riforma urbanistica e delle esperienze significative condotte in contesti legislativi regionali innovati. Riferimenti che devono tenere conto del nuovo ruolo degli operatori privati nell'attuazione, un ruolo che si intreccia fortemente con i temi non negoziabili della riforma del Piano locale, come le regole per garantire la sostenibilità urbanistica finalizzata all'acquisizione di aree pubbliche, l'articolazione del piano e i nuovi strumenti di riqualificazione, i meccanismi attuativi perequativi e compensativi.

La ricerca indaga dunque il dibattito e le sperimentazioni che tentano di dare risposta all'inadeguatezza dell'attuale sistema di pianificazione nell'introdurre la questione abitativa all'interno del piano locale, superando il modello di pianificazione e attuazione della Legge 167/62 a favore di principi di sostenibilità e di mixité sociale e di meccanismi perequativi alternativi all'espropri. Il confronto tra le esperienze in corso a livello nazionale e internazionale è fondamentale per comprendere la realtà di oggi, e per dare una risposta ai quesiti riguardanti la struttura sociale ed economica della popolazione urbana italiana, per definire ed inserire in una visione critica i parametri di inefficienza delle città, e per poter verificare l'efficacia della *governance* delle istituzioni di livello locale sul tema della casa, attraverso l'analisi della normativa vigente, dei regolamenti attuativi, della modalità di ottenimento e sblocco dei finanziamenti, del percorso lungo tutta la filiera istituzionale, fino a giungere al raccordo con gli operatori privati con cui avviare le nuove forme di partenariato. La tematica dell'attivazione di sinergie con gli operatori privati è un fondamentale elemento di riflessione in un contesto come quello italiano, dove le politiche per la casa di livello naziona-

15. Bookchin M. (1993) *Democrazia diretta. Idee per un municipalismo libertario*. Elèuthera, Milano.

16. Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma - Bari.

17. Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova.

le messe in atto a partire dall'epoca della ricostruzione postbellica hanno avuto esito fallimentare, in quanto l'istituzione pubblica non è riuscita a fornire risposte adeguate. I provvedimenti messi in atto successivamente, come la liberalizzazione del mercato della locazione<sup>18</sup>, sommati agli investimenti piuttosto modesti in materia di edilizia residenziale pubblica (652.000 alloggi popolari presenti in Italia, dei quali l'86% regolarmente assegnate regolarmente ed il resto occupate, a fronte di circa 650.000 domande giacenti negli 8.000 comuni italiani<sup>19</sup>) mettono continuamente in discussione la possibilità di trovare una sistemazione definitiva per la fetta di popolazione che non vede soddisfatto il suo fabbisogno abitativo. Le misure assistenziali che forniscono aiuto alle famiglie tramite il fondo affitti<sup>20</sup> si sono rivelate anch'esse insufficienti per risolvere in via definitiva il problema, inoltre queste concorrono ad aumentare la pressione fiscale sui soggetti istituzionali coinvolti nella gestione del patrimonio (stato, regioni, comuni) e a fornire continuamente "alibi" al mercato della locazione, che continua a mantenere alti i canoni di affitto.

Con il decreto legge 112, poi convertito in legge 133/2008, è stato istituito un programma di intervento denominato "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa", che si proponeva di favorire il concorso dei privati alla realizzazione di nuova edilizia residenziale pubblica, alla cui regolamentazione hanno proceduto le varie Regioni, in aggiunta ad un percorso in cui si prevedevano interventi sia di nuova costruzione sia di recupero di alloggi sia pubblici che privati da mettere in affitto a canone sociale o calmierato (*social housing*).

Attraverso l'esposizione e la comparazione di casi studio, vengono misurate le potenzialità delle politiche di welfare urbano e le modalità di regolamentazione della pratica e di accesso degli aventi diritto, e nelle fasi successive, ci si sofferma, oltre che sul ruolo dei protagonisti istituzionali che hanno favorito tali pratiche, sulle specificità ambientali, normative e di *environment* che hanno consentito la sperimentazione di principi e strategie e la messa in campo di piani e progetti da prendere come esempio, sia sul delicato fronte dell'emergenza abitativa acuita dalla pandemia, sia su una risoluzione che punti al lungo periodo.

Il tema delle politiche abitative viene affrontato come parte delle politiche di welfare urbano, intrecciando i temi dell'equità con quelli dell'identità urbana e del benessere e ponendo attenzione alla evoluzione della domanda abitativa e alle risposte che, in termini evolutivi, la pianificazione urbanistica ha offerto, come conoscenza indispensabile per dare risposte adeguate alle problematiche urbane attuali, che richiedono una tassonomia della domanda e dell'offerta<sup>21</sup>.

Interrogarsi sulle potenzialità del piano locale richiede inevitabilmente di partire dalla riflessione sugli esiti delle precedenti generazioni urbanistiche<sup>22</sup> e delle problematiche e potenzialità insite nelle strategie, negli strumenti e nelle regole che hanno nel Novecento contribuito in maniera positiva o negativa sulle attuazioni delle politiche abitative e in generale, sulla costruzione di città eque, sostenibili e inclusive.

18. Cfr. Legge 431/98 *Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo*.

19. Cfr. Nomisma (2016), *Report sulla condizione abitativa della popolazione italiana*.

Fonte: <https://federcasa.it>; <https://nomisma.it>

20. Cfr. art. 11 legge 431/98, *Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione*.

21. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

22. Campos Venuti G., Oliva F, a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992*, Laterza, Roma - Bari.

Questa considerazione conduce verso la individuazione dello strumento di pianificazione locale come strumento per individuare nuovi approcci, strategie, regole e modalità di attuazione<sup>23</sup> finalizzate alla realizzazione di nuovi alloggi di edilizia sociale<sup>24</sup>. Identificando tale concetto in una nuova accezione che comprende tutta l'edilizia esclusa dal mercato tradizionale: sovvenzionata, agevolata, convenzionata, social housing, che ricomprende nuove forme di pianificazione partecipata e in cui il privato subentra o affianca il pubblico in nuove forme di partenariato.

Il piano diviene quindi l'"infrastruttura delle politiche dell'abitare"<sup>25</sup> che utilizza i suoi strumenti operativi per attivare una varietà di risorse, che trovano il loro fulcro soprattutto in localizzazioni spaziali, meccanismi di acquisizione delle aree e attuazione degli interventi, per alleggerire gli enti competenti nell'ambito della loro ridotta capacità di spesa per il contributo pubblico ed il finanziamento delle iniziative di realizzazione di edilizia sociale.

La tesi riguarda, altresì, anche le strategie di rigenerazione urbana, in quanto ogni intervento concepito alla scala locale avrà comunque un impatto sulla scala urbana, e dunque deve essere inserito in una visione che faccia riferimento ad un approccio multi – scalare, che integri caratteri di applicazione morfologico – funzionale, sociale ed ambientale<sup>26</sup>.

La realizzazione di innovative politiche pubbliche deve funzionare in modo coerente con gli obiettivi e gli strumenti della rigenerazione urbana, con la finalità del raggiungimento di obiettivi di equità e inclusione, cogliendo efficacemente opportunità economico-finanziarie nazionali ed internazionali, come bandi e finanziamenti europei, coordinando mezzi e strumenti in un arco temporale di medio/lunga durata.

La localizzazione geografica dell'ambito di interesse della presente ricerca si concentra sull'Italia, caratterizzata dalle inefficienze delle politiche abitative messe in atto sin dal dopoguerra e dalle conseguenti criticità della pianificazione, con alcuni approfondimenti anche sull'Europa, che può offrire esempi virtuosi nell'ambito di modelli di welfare e delle nuove riforme di pianificazione in direzione di una maggiore integrazione delle politiche abitative, utili termini di paragone per il raggiungimento dell'obiettivo di proporre un'innovazione nell'elaborazione e nell'utilizzo del piano locale.

Le motivazioni della ricerca scaturiscono dal dibattito sul progressivo bisogno di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale, in relazione alla difficoltà di risoluzione di questa istanza da parte dell'istituzione pubblica. Vengono analizzate le specifiche applicazioni di strategie, meccanismi attuativi, regole e strumenti (come la perequazione, l'incentivazione, la compensazione...) ai fini di una più efficace attuazione delle politiche per l'abitare, i cui caratteri di innovazione vengono valutati in termini di sostenibilità, equità e inclusione. Vengono altresì valutati i criteri di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale, le diverse misure normative e le regole distributive, la ripartizione delle competenze a livello nazionale, regionale e comunale in materia di politiche per la casa, nonché il ruolo della pianificazione locale, per

23. Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

24. È definito alloggio sociale "l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie." Cfr. Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea. Ministero delle infrastrutture, decreto 22 aprile 2008

25. INU (2011), *Manifesto dell'housing sociale*, Torino, 13 – 14 ottobre 2011.

26. Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

trovare una direzione in cui impostare la ricerca all'interno della notevole complessità del novero delle politiche pubbliche abitative. La ricerca ha la finalità di giungere a definire riferimenti per il piano locale che consentano una migliore attuazione delle politiche per la casa, concentrandosi sulle modalità con cui il piano urbanistico prevede e concretizza politiche per l'abitare alla scala locale e permette di sfruttare le possibilità offerte dalla normativa di intervenire costruttivamente negli ambiti di attuazione. Il piano urbanistico, in particolare il Piano locale, in tal senso assume un ruolo fondamentale per restituire una risposta effettiva alle nuove istanze sociali sul tema della casa: "non si può evidentemente chiedere all'urbanistica di eliminare le disuguaglianze sociali. Sarebbe troppo facile. Ma si può chiederle, come alcune esperienze recenti cercano di fare, di contribuire alla loro riduzione mettendo al centro della costruzione del progetto una nuova attenzione per le istanze emergenti dal territorio come modi pertinenti e rilevanti per la ricerca della giustizia sociale."<sup>27</sup>

27. Secchi B. (2011), *La nuova questione urbana*, CRIOS Rivista, n.1, Franco Angeli, Milano.

## Obiettivi generali e specifici

L'obiettivo generale della ricerca si ravvisa, dunque, nell'intenzione di aggiungere un contributo innovativo al novero di approcci, strategie, regole e strumenti<sup>28</sup> per l'integrazione delle politiche abitative nel Piano locale, definendo una metodologia a partire dai contesti di potenziale convergenza tra strategie di rigenerazione della città contemporanea e inclusione delle politiche abitative, per conferire garanzia di una risposta operativa alle istanze correlate. Obiettivo specifico della ricerca è superare le logiche settoriali che dividono le scelte operative del piano dalle politiche abitative, spesso ancora trattate come questione residuale alla pianificazione urbanistica, e facoltativa all'interno delle sue scelte. Questo attraverso l'individuazione, nella produzione normativa e nelle esperienze, dei principali riferimenti teorici e metodologici per la garanzia del Diritto all'abitare, affinché venga inserito, nel quadro di un sistema di pianificazione innovato, tra i riferimenti per la costruzione di un nuovo welfare urbano. L'obiettivo generale viene perseguito attraverso il soddisfacimento di tre esigenze disciplinari ritenute imprescindibili, fondate sul convincimento della necessità<sup>29</sup> di una continuità tra comprensione e proposta:

- *Contestualizzazione* dei fenomeni e delle istanze sociali connessi alla questione abitativa e degli approcci e delle politiche abitative al tema della casa dalla prima città industriale ad oggi. Le suddette politiche vengono approfondite in relazione alle problematiche della città nelle varie fasi dello sviluppo. Viene indagata l'evoluzione del rapporto tra piano urbanistico e politiche abitative, laddove il piano urbanistico sempre più opera una integrazione tra edilizia sociale e le principali regole delle trasformazioni urbane. Si esamina il ruolo del piano locale nell'integrazione tra obiettivi di rigenerazione e obiettivi di attuazione delle politiche per l'abitare.
- *Operatività* corrispondente alla disamina delle esperienze in corso in grado di fornire un contributo alla ricerca di nuovi riferimenti operativi per l'innovazione del piano urbanistico quale infrastruttura delle politiche per l'abitare; attraverso la lettura critica di significative esperienze di pianificazione italiane ed europee, si individua riferimenti per l'integrazione delle politiche abitative all'interno delle strategie e degli strumenti di pianificazione locali da un punto di vista strategico e strutturale.
- *Sperimentazione* corrispondente alla necessità di proporre, nel quadro della fase attuale caratterizzata da processi di innovazione del sistema della pianificazione, un modello di piano tripartito costituito da nuovi approcci, regole, strumenti e meccanismi attuativi per l'attuazione delle politiche abitative, rimanda alla definizione di nuovi riferimenti teorico metodologici capaci di governare la complessità della tematica, in maniera interscalare ed interdisciplinare.

28. Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

29. Ricci L. (2005), op.cit.

### *Metodologia ed articolazione delle fasi di ricerca*

La ricerca è contraddistinta da un'organizzazione teorico-metodologica e procede ad un'analisi induttiva del dibattito teorico disciplinare e delle esperienze operative relative agli aspetti dell'integrazione delle politiche abitative all'interno di leggi di principi, programmi nazionali e piani locali. La pertinenza geografica di riferimento si concentra sulle fattispecie rilevanti in tale ambito all'interno del dibattito disciplinare, con particolare riferimento all'Italia e ad un particolare modello di pianificazione francese, per la definizione della tematica nell'ambito europeo, nelle quali si ravvisi una confluenza di dinamiche, approcci ed aspetti focalizzati sulle tematiche dei modelli di integrazione delle risposte all'istanza abitativa nella pianificazione urbanistica. La ricerca si divide in tre parti, corrispondenti alla suddivisione disciplinare di tali tematiche articolate secondo le tre esigenze disciplinari precedentemente individuate.

La Prima Parte, "La questione abitativa nell'evoluzione delle politiche per la casa e del piano urbanistico", risponde alle esigenze di "contestualizzazione", e presenta un carattere teorico-definitorio e critico-interpretativo circa il rapporto tra evoluzione della questione abitativa come istanza sociale e la sua trattazione all'interno del dibattito disciplinare, al fine di restituire un quadro interpretativo dei fenomeni relativi alle dinamiche territoriali e sociali che hanno portato a una regolamentazione della materia. Sulla base di queste considerazioni, nel primo capitolo, "1 - L'evoluzione della questione abitativa come problematica urbana", la ricerca approfondisce il legame tra le dinamiche territoriali e le risposte alle istanze sociali attraverso la lettura diacronica delle generazioni di piani che ne hanno strutturato le differenti fasi, attraverso la cosiddetta "analisi generazionale" teorizzata da Giuseppe Campos Venuti<sup>30</sup>, che inquadra le generazioni come "l'insieme delle condizioni economiche, sociali, culturali e politiche che caratterizzano un periodo di vita della società per quanto riguarda le città e il territorio"<sup>31</sup>. Tale approfondimento ha l'utilità di mettere in evidenza quali approcci siano conseguiti nella trattazione dell'istanza e della relativa produzione di provvedimenti relativi alla questione abitativa nel corso delle varie epoche, approfondimento che viene proseguito nel secondo capitolo "2 - Le risposte alla questione abitativa nelle politiche per la casa". Il terzo capitolo, "3 - Il piano urbanistico locale e le politiche per la casa" riprende concettualmente tale filone, in maniera interattiva con i precedenti due capitoli, per collocare le istanze inerenti alla questione abitativa e le risposte ad esse relative all'interno dei Piani, analizzati e letti diacronicamente attraverso la "analisi generazionale" precedentemente menzionata.

La Seconda Parte, "La questione abitativa nell'evoluzione delle politiche per la casa e del piano urbanistico", risponde alle esigenze di Operatività, presenta un carattere critico - interpretativo e, attraverso una lettura critica delle diverse linee di intervento presenti nel dibattito, e delle più significative esperienze di pianificazione in ambito italiano ed europeo, individua le caratteristiche salienti delle strategie, degli strumenti e delle regole più adeguati ai fini di

30. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992*, Laterza, Roma - Bari.

31. Campos Venuti G. (1993), op.cit.

una integrazione delle politiche abitative all'interno di programmi nazionali, esperienze di pianificazione regionali e piani locali. Le fattispecie che vengono menzionate rappresentano alcuni tra gli ambiti della pianificazione più innovativi tra quelli disponibili in merito alla trattazione della tematica, ed è a partire da esse che si sviluppa il campo di analisi di questa ricerca, che condurrà alla teorizzazione di nuovi riferimenti operativi. All'interno del primo capitolo, "4 - Il Piano locale: forma e contenuti del piano contemporaneo" viene condotta un'analisi di principi, approcci, strategie, regole e strumenti nella dimensione globale del piano contemporaneo che, nei due capitoli successivi, "5 - Programmi nazionali: forme e contenuti" e "6 - La riforma normativa regionale e la sperimentazione locale in corso" vengono ripartiti all'interno delle contestuali esperienze delle quali abbiano costituito da filo conduttore.

Nel capitolo "7 - Il Social Housing in Europa: una tassonomia" viene analizzata la dimensione europea della regolamentazione e dotazione di alloggi di edilizia residenziale sociale, con un approfondimento di un contesto particolarmente avanzato e operativamente significativo in tal senso, la Francia, corredato da una scheda di approfondimento di un caso di studio rilevante ai sensi dell'applicazione di principi, approcci, strategie, regole e strumenti precedentemente menzionati. Infine, il capitolo "8 - Le schede. I piani locali" approfondisce la dimensione operativa delle esperienze di pianificazione comunale precedentemente introdotte, attraverso un'analisi dei piani locali che si propone la finalità di mettere in evidenza i percorsi cognitivi e gli elementi di integrazione che si ritrovano all'interno dello strumento, identificando in ognuno i contenuti oggetto di interesse di questa tesi, nello specifico le convergenze tra pianificazione, inclusione sociale e sostenibilità inerente alla dimensione socioeconomica, relativi alla dimensione strutturale, operativa e regolativa dei Piani, a partire dalla definizione della dimensione odierna del Piano locale. In ogni caso sottoposto all'analisi sono evidenti le dimensioni individuate per il "piano riformato", sottolineando come inevitabilmente, tale struttura, costituisca un elemento imprescindibile nella teorizzazione della proposta di riferimenti operativi contenuta nella successiva Terza Parte.

La Terza Parte, "Politiche abitative e piano locale. Nuovi riferimenti teorico-legislativi e operativi", risponde alle esigenze di Sperimentazione, e presenta un carattere sintetico-propositivo, ad esito dei quadri interpretativi elaborati nelle precedenti fasi, per elaborare nuovi riferimenti teorico-metodologici ed operativi, che facciano riferimento al dibattito in corso e alla definizione di un approccio integrato per l'integrazione delle politiche abitative all'interno del piano locale. Il primo capitolo, "9 - I riferimenti teorico-legislativi. il welfare urbano e la questione abitativa tra politiche per la casa e governo del territorio", reinterpreta tali quadri attraverso la ricomposizione dei riferimenti teorici e legislativi riguardanti il "diritto all'abitare" all'interno di leggi di principi presenti all'interno di documenti emanati nella dimensione europea, normative sovranazionali, e riferimenti presenti all'interno di protocolli di valutazione della sostenibilità. Il secondo capitolo, "10 - I riferimenti operativi.

La questione abitativa nel piano locale” elenca i riferimenti strategici formulati a seguito del quadro conoscitivo emerso dalla lettura critica dei casi e delle esperienze, e i riferimenti operativi per guidare la pianificazione verso l’obiettivo di una costante integrazione delle risposte alle istanze correlate alla questione abitativa nelle trasformazioni urbane, mediante una formulazione di riferimenti operativi in attuazione dei riferimenti teorico-legislativi (principi, obiettivi, approcci), nel piano locale. L’obiettivo di questa Terza Parte è di configurare una risposta integrata e articolata definendo una nuova strategia e una ipotesi operativa per la garanzia di tale diritto nella città contemporanea. La strategia si articola a partire da un approccio a carattere descrittivo- interpretativo e progettuale correlato a specifici principi di intervento; ad esito di questo quadro si intende avanzare una dettagliata ipotesi operativa, una metodologia integrata e interscalare per una risposta del piano urbanistico alle istanze sociali relative al diritto all’abitare: la proposta di riferimenti operativi delinea quali siano le linee di sviluppo e i contenuti di innovazione e di integrazione dei principi strategici l’integrazione delle politiche abitative del Piano locale, che ne diventa l’“infrastruttura” operativa.

## *Esiti della ricerca*

La ricerca, nella consapevolezza del limite di intervento costituito dalla natura strettamente correlata ai contesti operativi di ogni tipologia di approccio possibile, si pone un obiettivo di articolazione di riferimenti a carattere innovativo, multidisciplinare, integrato ed efficace all'interno del novero delle azioni finalizzate a costituire una metodologia di integrazione delle risposte alle istanze correlate alla questione abitativa contemporanea, sotto forma di inserimento di politiche abitative all'interno dello strumento di pianificazione locale. Tale risposta deve articolarsi in maniera sinergica alle dinamiche di evoluzione degli strumenti di pianificazione, con particolare riferimento alla fattispecie del Piano locale, in modo da poter introdurre strategie innovative che non si caratterizzino come avulse dagli specifici contesti originati dalla continua trasformazione di ogni componente dei tessuti urbanizzati delle città contemporanee. Nell'obiettivo di concretizzare un avanzamento disciplinare rispetto alla tematica oggetto della tesi, sono stati delineati i nuovi riferimenti operativi, per rispondere in maniera coerente alle istanze sociali contemporanee ed in continuità metodologica con le esperienze di pianificazione più innovative e per conferire alla questione abitativa la caratterizzazione di rilevanza che renda doveroso e necessario il maggior impegno possibile da parte della pianificazione urbanistica a fornire una risposta integrata a quella che è forse oggi la problematica più strutturale e urgente di cui tenere conto nella crisi contemporanea scaturita dal post - pandemia. A tale scopo, il fine principale della ricerca è stato quello di definire, mediante l'analisi dei rapporti tra riferimenti normativi, teorici e metodologici, nuovi approcci, strategie, strumenti e regole per un percorso che porti a un'attuazione più efficace delle politiche abitative attraverso gli strumenti di attuazione del piano locale:

- *Approcci conoscitivi e progettuali* per il piano locale in grado di interpretare le problematiche abitative attraverso una specifica conoscenza della domanda di abitazioni e delle condizioni di emergenza/disagio abitativo e una articolazione delle previsioni secondo la tassonomia di edilizia residenziale sociale,
- *Strategie urbanistiche* in grado di superare la localizzazione di insediamenti secondo la logica dei Piani di zona (L.167/62) a favore di insediamenti misti e inclusivi,
- *Regole urbanistiche* in grado di incentivare (con meccanismi perequativi-compensativi) la produzione di offerta di edilizia residenziale sociale da parte di operatori pubblici e privati,
- *Strumenti partenariali e integrati* in grado di affrontare le problematiche connesse alla questione abitativa nell'ambito di interventi di rigenerazione della città esistente: perché la casa è "il luogo dei diritti, e senza una casa non si ha lo spazio necessario a costruire la propria identità, i propri affetti e le proprie relazioni, il proprio lavoro nella comunità cui si appartiene, in una parola, la propria vita."<sup>32</sup>

32. AA.VV. (2022), *Le reti al servizio del territorio in A buon diritto – onlus, Quaderni*, n.1, marzo 2022

In particolare, tali approcci fanno riferimento a documenti di carattere nazionale e internazionale, tra cui è importante evidenziare;

- Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibili promossi dalla New Urban Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'Unione Europea;
- I report dell'osservatorio CECODHAS, *Comite Europeen de Coordination de l'Habitat Social* sulla condizione abitativa in Europa;
- Le linee guida originate dai programmi promossi da UN – Habitat, il programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani;
- La nuova proposta per una legge di Principi per il Governo del Territorio, presentata al XXXI Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica;
- Le disposizioni contenute in carte e documenti di principi fondamentali e carattere strategico, approvati da organi dell'Unione Europea (Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, Carta Europea dei Diritti Sociali e Carta Europea dell'alloggio).

A partire dal dibattito scientifico e dai casi approfonditi, il percorso di ricerca è giunto ad individuare alcuni riferimenti per l'innovazione del piano locale, sintetizzabili come di seguito e illustrati nella terza parte della Tesi. Pur nella consapevolezza di un quadro ancora eterogeneo a livello nazionale, la ricerca ha fatto propri gli indirizzi delle proposte di riforma di Principi di Governo del Territorio, articolando i riferimenti in tre dimensioni del piano: *dimensione strutturale, dimensione operativa, dimensione regolativa*.

Per quanto riguarda la *dimensione strutturale*, in accordo con un principio generale di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, le principali innovazioni dovranno riguardare:

- Il principio di sostenibilità ambientale che richiami l'esigenza di coniugare la riduzione del consumo di suolo e la rigenerazione della città esistente (in sostituzione dell'espansione urbana) con la produzione di un'offerta abitativa sociale che soddisfi la domanda sulla base di un quadro conoscitivo previsto dal piano locale.
- Il principio di sostenibilità sociale che garantisca il superamento delle problematiche di ghettizzazione sociale e di disagio abitativo a favore del criterio di mixité sociale attraverso interventi che integrino l'edilizia libera e l'edilizia sociale.
- Il principio della sostenibilità economica che garantisca meccanismi perequativi per supportare le politiche abitative nel piano urbanistico locale e il ricorso a canali di finanziamento pubblico che trovino una programmazione integrata nella pianificazione.
- La definizione dell'edilizia sociale come standard urbanistico aggiuntivo rispetto alle dotazioni previste dal Decreto

Ministeriale 1444/68 e smi.

- La definizione delle diverse forme di edilizia pubblica/sociale e i relativi destinatari e le relative modalità di acquisizione delle aree e attuazione.

Per quanto riguarda la *dimensione operativa*, dovranno essere definite:

- La definizione dei servizi abitativi integrando l'offerta abitativa con altre tipologie di servizi necessari a garantire la qualità urbana e la qualità della vita per tutti i quartieri come criteri premiali per le fasi di attuazione,
- La definizione quantitativa e gli adeguati rapporti tra interventi residenziali pubblici e privati negli ambiti di trasformazione/rigenerazione in coerenza con gli obiettivi di mixité sociale,
- I meccanismi di acquisizione delle aree e di attuazione degli interventi in riferimento ai diversi ambiti (in particolare, quote obbligatorie di cessione e realizzazione e/o incentivi volumetrici per la realizzazione di edilizia residenziale sociale),
- Le forme di partenariato pubblico-privato e i relativi strumenti di attuazione del piano (programmi per l'attuazione con carattere di previsione temporale, economica e sociale),

Per quanto riguarda la *dimensione regolativa*, dovranno essere definite:

- Regole per la rigenerazione diffusa del patrimonio residenziale esistente attraverso interventi estensivi, con particolare riferimento agli ambiti pubblici degradati,
- Regole per la gestione del patrimonio dismesso o sottoutilizzato, da destinare ad alloggi a canone calmierato/concordato o ad acquisizione da parte delle Agenzie regionali o dai Comuni per finalità di residenza pubblica.
- Regole per la gestione sociale dei complessi di edilizia residenziale sociale, con particolare attenzione alla gestione degli spazi comuni costruiti e aperti.

I riferimenti operativi e le tre dimensioni individuate, si propongono di dare attuazione ai contenuti del "nuovo piano", promuovendo l'integrazione delle politiche abitative a livello dello strumento urbanistico attraverso azioni che garantiscano inclusione sociale e contrasto alla ghettizzazione, mediante un approccio integrato che coinvolga al suo interno aspetti multidisciplinari che concorrano alla costruzione di città inclusive, e consapevoli dell'importanza della qualità della vita dei loro abitanti.



PARTE I

# La questione abitativa nell'evoluzione delle politiche per la casa e del piano urbanistico

**PARTE I LA QUESTIONE ABITATIVA NELL'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE PER LA CASA E DEL PIANO URBANISTICO**

p. 27 *Introduzione alla Prima Parte*

**CAPITOLO 1 L'EVOLUZIONE DELLA QUESTIONE ABITATIVA COME PROBLEMATICAZIONE URBANA**

p. 35 1.1 La questione abitativa dalla nascita dell'urbanistica ottocentesca

p. 41 1.2 La questione abitativa nella fase della ricostruzione

p. 43 1.3 La questione abitativa nella fase della grande crescita urbana

p. 45 1.4 La questione abitativa nella fase della trasformazione

p. 47 1.5 La questione abitativa nella fase della metropolizzazione

p. 52 1.6 La questione abitativa di fronte alla pandemia

**CAPITOLO 2 LE RISPOSTE ALLA QUESTIONE ABITATIVA NELLE POLITICHE PER LA CASA**

p. 63 2.1 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase della crescita industriale

p. 66 2.2 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase della ricostruzione

p. 68 2.3 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase dell'espansione

p. 71 2.4 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase della trasformazione e della riqualificazione urbana

p. 73 2.5 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase della metropolizzazione

p. 77 2.6 Lo stato di fatto delle politiche abitative nella fase dell'emergenza pandemica Covid-19

**CAPITOLO 3 IL PIANO URBANISTICO LOCALE E LE POLITICHE PER LA CASA**

p. 89 3.1 Il piano ottocentesco e le prime leggi per l'edilizia pubblica come tema di settore

p. 93 3.2 I piani di ricostruzione e le politiche post-belliche

p. 97 3.3 Il piano razionalista, la legge 167/62 e i piani di zona

p. 101 3.4 L'Urbanistica della trasformazione urbana e la riqualificazione delle periferie

p. 106 3.5 Il "nuovo" piano della metropolizzazione e i nuovi principi di pianificazione

p. 111 3.6 Il piano e la pandemia. Approcci innovativi in ambito di politiche sociali per fronteggiare il disagio abitativo in periodo di emergenza sanitaria

## Introduzione alla Prima Parte

La prima parte della Tesi, a carattere teorico e critico-interpretativo, si propone di rispondere all'esigenza di contestualizzazione del tema della ricerca attraverso lo studio del rapporto tra la disciplina urbanistica e le istanze sociali emerse dalla nascita della questione abitativa, fino ad oggi. Lo scopo è di restituire un quadro interpretativo dei fenomeni relativi alle dinamiche territoriali e sociali emerse dalla rivoluzione industriale con particolare riferimento all'evoluzione della questione abitativa, di evidenziare l'evoluzione degli approcci nelle diverse fasi storiche delle politiche pubbliche per l'abitare, e di tracciare un quadro delle risposte degli strumenti di pianificazione alle istanze sociali emerse dal territorio. La trattazione si pone l'obiettivo di delineare, nel corso del secolo scorso e negli anni più recenti, la trasformazione dei contesti sociali e delle esigenze della cittadinanza attraverso l'evoluzione delle istanze, delle rivendicazioni e dei movimenti connessi al diritto all'abitare<sup>1</sup>, come l'urbanistica abbia risposto attraverso strumenti, contenuti e modalità di attuazione, nell'ambito di una rinnovata consapevolezza dell'accessibilità alla casa come diritto, che conduca in una direzione efficace e proattiva la sperimentazione nel campo delle politiche di welfare urbano<sup>2</sup>.

L'evoluzione della questione abitativa viene scandita adottando la metodologia di analisi delle *generazioni dell'Urbanistica* definite da Giuseppe Campos Venuti<sup>3</sup>, mediante una suddivisione storica delle generazioni *della prima modernizzazione, della ricostruzione, della espansione, della trasformazione, della metropolizzazione*, integrate da una analisi della fase pandemica e dei suoi impatti nel campo dell'Urbanistica. L'analisi generazionale non svolge la semplice funzione di contestualizzazione di epoche storiche che hanno delineato un'evoluzione omogenea dei caratteri della connotazione dell'urbanistica; piuttosto si pone l'obiettivo di trovare un filo conduttore, attraverso la sovrapposizioni di tali generazioni alle trasformazioni sociali intercorse dalla fine dell'800 lungo tutto il '900 fino ai nostri giorni, di esaminare tali trasformazioni allo scopo di trovare

1. Cfr. Parte Prima, Cap. 1, *L'evoluzione della questione abitativa come problematica urbana*.

2. Cfr. Parte Prima, Cap. 2, *Le risposte alla questione abitativa nelle politiche per la casa*.

3. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma - Bari.

un riferimento attraverso cui giungere alla comprensione profonda delle attuali istanze della città contemporanea, per teorizzare nuovi riferimenti operativi che, nella parte finale della ricerca, andranno a delineare ipotesi di risposta alla richiesta di maggiore inclusione sociale che caratterizza le società e le città contemporanee; d'altronde, lo stesso Campos Venuti afferma che le generazioni urbanistiche costituiscono "l'insieme delle condizioni economiche, sociali, culturali e politiche che caratterizzano un periodo di vita della società nazionale per quanto riguarda la città e il territorio. [...] Nel corso di ogni generazione urbanistica manifesta le sue trasformazioni urbane e territoriali a mezzo di comportamenti, interventi, fenomeni, che riflettono insieme la generazione urbanistica e il periodo storico. Individuare questi fenomeni, comportamenti, interventi è un modo di leggere le ricadute urbanistiche delle trasformazioni economiche, sociali, culturali e politiche di un periodo storico in una data società"<sup>4</sup>, e dunque, ne connota un'utilità imprescindibile per il raggiungimento dell'obiettivo di operare efficacemente sulla città contemporanea, attraverso una *lettura diacronica* delle già menzionate fasi, caratterizzata da un approccio integrato e da una metodologia contraddistinta da scientifico rigore. È dunque attraverso tale lettura che questa prima parte procede nell'analizzare le istanze collegate alla questione abitativa, le risposte conferite ad essa attraverso la regolamentazione delle politiche abitative attraverso il loro inserimento nei Piani delle diverse generazioni, mediante uno studio preliminare delle dinamiche e dei meccanismi di formazione di tali strumenti, unito ad un'analisi delle modalità di intervento succedutesi dalla prima comparsa delle istanze correlate alla questione abitativa emerse agli albori della nascita della città industriale, proseguendo nel corso della ricostruzione post-bellica e nelle fasi successive, sino a giungere alla configurazione della città contemporanea. Il sopracitato metodo consente di definire un'analisi storiografica dei differenti periodi di sviluppo delle città e degli strumenti di pianificazione ad esse correlati, tramite un approccio comparativo che prende in considerazione caratteristiche storiche, socioeconomiche e culturali che hanno richiesto e generato differenti risposte nell'evoluzione degli strumenti di pianificazione, primo tra tutti il Piano urbanistico: l'analisi si conclude con una descrizione dei fenomeni in atto nella città contemporanea e delle istanze sociali nuove o reiterate che compongono oggi il quadro delle nuove questioni urbane. Relativamente a tale approccio, e relativamente alla centralità della questione abitativa all'interno delle istanze che hanno accompagnato i processi di teorizzazione degli strumenti urbanistici atti a governare le trasformazioni del territorio, è fondamentale porre in una posizione centrale l'impatto che la specifica fase della *metropolizzazione*<sup>5</sup> ha avuto sui territori urbani, sulle istanze, e nella maniera in cui ha condizionato la trattazione della questione abitativa ed il suo inserimento all'interno degli strumenti di pianificazione e programmazione della città contemporanea. I processi di metropolizzazione del territorio hanno indotto una serie di radicali mutamenti all'interno dei territori contemporanei, modificando il senso delle tradizionali problematiche dell'urbanisti-

4. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), op.cit.

5. Nel corso degli anni '80 e con un'intensità direttamente proporzionale alla maturità del sistema produttivo industriale e al relativo processo di dismissione, è iniziata una fase travolgente di trasformazione urbana, che ha modificato il volto delle città italiane con la sostituzione delle vecchie destinazioni industriali, degli impianti ferroviari non più o poco utilizzati, dei grandi servizi urbani obsoleti con nuove funzioni residenziali, terziarie e commerciali: un processo di trasformazione che dura ancora oggi, che ha ampliato a dismisura la tendenza alla diffusione insediativa già presente in alcune aree, dando forma a quella che oggi è chiamata la "metropolizzazione" del territorio, in altre parole la formazione di una "nuova città", nella quale accanto a tessuti urbani storici e consolidati e alle periferie urbane più o meno recenti convivono tessuti ed insediamenti a bassa densità, più o meno di qualità e, in diverse Regioni più o meno legali, con una sempre più estesa occupazione di suolo. (Oliva F., (2007), *Modello di pianificazione per un nuovo rapporto tra architettura e urbanistica* in *Urbanistica Dossier* n. 99, INU Edizioni, Roma).

ca, dell'ambiente e del paesaggio<sup>6</sup>. Le profonde modificazioni degli assetti territoriali conseguite a tali processi hanno completamente stravolto la concettualizzazione delle problematiche tradizionali della pianificazione urbanistica, e di conseguenza anche la struttura tradizionale dei piani, in maniera diversificata a livello di intensità e continuità temporale, e hanno prodotto conseguenze disastrose a seguito della rendita fondiaria, fattispecie che non interessa più solamente le aree cittadine nelle posizioni centrali, dotate di servizi, ma procede a una sistematica ricerca di capitalizzazione delle zone considerate di alta qualità sparse nel contesto metropolitano<sup>7</sup>.

Dalla radicalizzazione di tali processi, derivano numerose problematiche, inerenti alla carenza di sostenibilità del sistema delle infrastrutture, l'alto consumo di suolo, la mancanza strutturale di spazi pubblici e di trasporti collettivi, la presenza diffusa nel territorio di aree dismesse, abbandonate e sottoutilizzate<sup>8</sup>, ma anche la sistematica espulsione delle fasce di popolazione impossibilitate a sostenere i costi della vita all'interno dei contesti interessati da tale fenomeno in aree sempre più periferiche e marginali: la "città diffusa", ha trasformato irrimediabilmente i valori di convivenza tra abitanti e territorio<sup>9</sup>; le grandi trasformazioni socioeconomiche e tecnologiche determinano nuovi ruoli per i territori, disegnando una non tradizionale forma urbana, resa spesso escludente dal già menzionato fenomeno di metropolizzazione del territorio, territorio che è possibile chiamare "città di città" o "arcipelago metropolitano"<sup>10</sup>. Tali dinamiche hanno determinato l'emergere di una "nuova questione urbana"<sup>11</sup>, caratterizzata dalla richiesta del territorio all'urbanistica e alla pianificazione di un nuovo welfare urbano, finalizzato a garantire a tutte le comunità locali insediate assieme a diritti come quello alla salute, all'istruzione, all'ambiente, alla mobilità pubblica, il diritto alla casa, forse l'elemento più imprescindibile che, consentendo di abitarla, assicura il diritto alla città<sup>12</sup>. La "nuova questione urbana" induce all'avvio di una diversa concezione della pianificazione, che includa una visione multiscalare e multidimensionale della città attraverso un approccio sperimentale, integrato, interdisciplinare, interscalare e iterativo<sup>13</sup>, rappresentando l'elaborazione di nuovi riferimenti cognitivi e progettuali, tramite la messa in campo di nuove strategie, di strumenti di pianificazione, di meccanismi attuativi, e che, infine, conduca nella direzione di un diffuso mutamento negli obiettivi, nei contenuti e negli ambiti territoriali di riferimento dei piani.

Lo scopo di questa prima parte è tracciare un quadro interpretativo dei fenomeni relativi alle dinamiche territoriali e sociali, ma anche culturali, e degli approcci della pianificazione urbanistica ai meccanismi di integrazione della questione abitativa all'interno degli strumenti di pianificazione che governano le trasformazioni dei territori. L'analisi evolutiva delle generazioni urbanistiche poc'anzi menzionata viene compiuta tramite un approccio comparativo tra le diverse politiche e forme di Piano, dopo aver delineato le istanze connesse alla questione abitativa nelle fasi di trasformazione dei territori e delle città, rilevando i fattori storici, ambientali, socioeco-

6. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

7. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

8. Ricci L. (2017), *Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana*, in *Urbanistica*, n. 160, INU Edizioni, Roma.

9. Fregolent L., Indovina F., Savino M., a cura di (2005), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.

10. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano.

11. Ricci L., *Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana* in Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

12. Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova.

13. Ricci L., Poli I. (2018), *Rigenerare la città contemporanea. Tra sperimentazione e formazione/ Regenerating contemporary city. Between experimentation and education*, in *Agathon - International Journal of Architecture, Art and Design*, n. 3. Fonte: <https://agathon.it>

nomici e culturali da cui sono conseguiti i diversi bisogni da parte della popolazione e quindi la necessità di risposte differenziate da parte della disciplina urbanistica in generale, messe successivamente in attuazione nelle dinamiche di evoluzione del Piano urbanistico. Attraverso tale approccio, la prima parte restituisce una analisi dei fenomeni in atto relativamente all'evoluzione delle istanze connesse al diritto all'abitare all'interno del *Capitolo 1 - L'evoluzione della questione abitativa come problematica urbana*, alle soluzioni inerenti la risposta a tali istanze attraverso varie tipologie di pianificazione e programmazione all'interno del *Capitolo 2 - Le risposte alla questione abitativa nelle politiche per la casa*, sino a giungere, nel *Capitolo 3 - Il piano urbanistico locale e le politiche per la casa* all'analisi delle dinamiche di evoluzione e trasformazione del piano urbanistico, nell'arco temporale delle succitate generazioni. Tale evoluzione recepisce la sfida di adattamento alle dinamiche territoriali e alle richieste che affiorano dal territorio.

La ricerca muove quindi dalla consapevolezza che la questione abitativa sia oggi troppo spesso relegata ad ambiti teorici come il dibattito scientifico – disciplinare ed alla dissertazione accademica e che non sia sufficientemente garantito il diritto alla casa nell'ambito del *diritto alla città*<sup>14</sup>, auspicando che sempre più spesso, e in maniera sempre più interdisciplinare, organica e ramificata si renda protagonista nell'ambito delle pratiche virtuose di sperimentazione dell'integrazione di nuovi approcci, nuove regole, nuovi strumenti e nuove strategie per l'inserimento delle politiche abitative negli strumenti di pianificazione. In questo quadro, il capitolo ha come scopo quello di delineare come, attraverso una lettura storiografica di mutamento delle istanze sociali, puntuali risposte ad esse conferite, e trasformazioni nella struttura e negli obiettivi del Piano, si possa teorizzare una risposta integrata, che viene concettualmente strutturata all'interno delle successive Parti, alle esigenze rivendicate da tutti coloro che fanno propria la lotta per vedere garantito il diritto alla casa, ed in senso più ampio il diritto alla città, attraverso una necessaria messa in discussione di tutto ciò che è stata fino ad oggi la pianificazione urbanistica, nell'obiettivo di un'evoluzione sempre più efficace nell'ambito dei propri principi, dei propri approcci, dei propri strumenti, delle proprie modalità di attuazione.

14. Lefebvre H. (1968), op.cit.





CAPITOLO 1 **L'evoluzione della questione abitativa  
come problematica urbana**



## 1.1 La questione abitativa dalla nascita dell'urbanistica ottocentesca

Intorno alla metà del XIX secolo, in tutta Europa, per la prima volta il crescente fenomeno dell'industrializzazione massiva investiva le città. La nascita e la diffusione all'interno delle aree urbane di un numero sempre crescente di fabbriche, richiamava grandi masse di persone dalle campagne, che si riversavano all'interno di centri che non erano minimamente in grado di accoglierne la presenza. I caratteri delle trasformazioni indotte dallo sviluppo industriale sono sovrapponibili in quasi tutti i paesi europei. La città industriale dal punto di vista sociale è ovunque in Europa fortemente frammentata e caratterizzata da stridenti disuguaglianze, che si proiettano nella distribuzione fisica della città: da una parte i quartieri residenziali destinati alla borghesia impiegatizia, industriale e finanziaria, dall'altra l'espansione disordinata dei sobborghi operai, estesi quartieri insalubri i cui inconvenienti igienici mettono in crisi l'intera città, come nel caso dell'epidemia di colera che scoppia a Napoli nel 1880. Le case sono prive di ogni servizio ma anche di luce e ventilazione, sovraffollate e insufficienti rispetto alla domanda<sup>15</sup>. Lo sviluppo delle città nei singoli paesi varia per ampiezza, modalità e fase temporale. I primi effetti della rivoluzione industriale emergono in Gran Bretagna, che risulta interessata da questi fenomeni già nei censimenti del 1901: qui, la situazione abitativa e viaria delle città è caratterizzata da una forte impronta di incuria e degrado, che viene descritta da Friedrich Engels riguardo Manchester, una delle città che avevano subito uno dei più massicci e rapidi processi di industrializzazione: "le strade, anche le migliori, sono strette e tortuose, le case sporche, vecchie e cadenti [...]. Singole schiere di case o gruppi di case sorgono qua e là, come piccoli villaggi, sul nuovo suolo d'argilla, su cui non cresce nemmeno l'erba; le strade non sono né pavimentate né servite da fognature, ma ospitano numerose colonie di maiali chiusi in piccoli recinti o cortili, o vaganti senza restrizione per il vicinato. A sinistra e a destra del fiume una quantità di passaggi coperti conduce dalla via principale ai numerosi cortili, entrando nei quali ci si imbatte in una rivoltante sporcizia [...]. In uno di questi cortili, proprio all'ingres-

15. Benevolo L. (2005), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari.

so, là dove termina il passaggio coperto, si trova una latrina priva di porta, e così sporca che gli abitanti per entrare e per uscire dal cortile devono attraversare una pozzanghera di orina imputridita e di escrementi che la circonda.<sup>16</sup> Il significativo cambiamento, che aveva condotto verso un sovraffollamento mai visto prima, era certamente dovuto alla diminuzione del coefficiente di mortalità: infatti, tra il 1750 e il 1800 in Inghilterra si contavano rispettivamente 6,5 milioni e successivamente 9 milioni di abitanti, e 15 milioni nel 1831. Tra il 1800 e il 1900, la popolazione europea era aumentata di circa il triplo rispetto all'intera popolazione mondiale, a sua volta raddoppiata nel medesimo periodo, ed oltre ad una crescita puramente numerica, anche lo sviluppo in ampiezza delle città aumenta in maniera vertiginosa, secondo modalità e fasi temporali fino ad allora mai verificatesi: cambiava la distribuzione degli abitanti sul territorio, con concentrazione massiva nei pressi di nuclei abitati sempre più grandi come conseguenza dello spopolamento delle campagne, ad esito della nuova interrelazione tra crescita industriale e urbana<sup>17</sup>.

Per la prima volta nella storia si pone in modo urgente il problema del riassetto urbanistico di tutte le principali città europee: nascono così i primi quartieri operai, ai margini estremi degli agglomerati urbani e in generale nelle zone in cui i terreni erano meno costosi. I proprietari delle grandi industrie gestivano la speculazione edilizia, costringendo il proletariato urbano a condizioni di vita insostenibili. Questa situazione sociale genera le basi per quelle che saranno le prime rivendicazioni sindacali organizzate dai movimenti operai, e che sarebbero culminate nel 28 settembre 1864 nella fondazione della prima Internazionale, la prima associazione di lavoratori europei, per la maggior parte inglesi e francesi, con qualche rappresentanza anche in Italia e in Germania. Simili catastrofiche condizioni, comuni a tutte le città europee, pongono una seria questione in merito alla necessità della riorganizzazione del tessuto edilizio e delle infrastrutture viarie. La realizzazione di questo processo avviene tramite l'adeguamento dell'assetto viario delle città, che, escludendo pochi casi eccezionali, era in gran parte costituita da una struttura minuta e frammentata di origine medioevale, che non si estendeva aldilà delle cinte murarie, le quali rendevano di fatto impossibile la realizzazione di ogni ulteriore espansione edilizia. Oltre al riassetto della rete viaria, si configurava la necessità di ricostruire edifici che rispettassero standard igienici più adeguati, dotati cioè di acqua corrente e latrine per ogni appartamento, o almeno previste in ogni pianerottolo o ballatoio comuni a due o più unità immobiliari, e di rendere i nuovi quartieri adatti ad una densità di popolazione molto maggiore rispetto a quella riscontrata nelle epoche precedenti: si trattava di demolire le aree più insalubri, ampliare i tracciati viari minuti e tortuosi, scavare trincee per l'interramento di sistemi fognari ed acquedotti, costruire le prime linee di metropolitana, le cui stazioni andavano dotate di servizi adeguati<sup>18</sup>.

16. Engels F. (1845), *La condizione della classe operaia in Inghilterra*, IV ed., Editori Riuniti, Roma 1992.

17. Bairoch P., Batou J., Chèvre P. (1988), *The population of European cities*, Librairie Droz, Geneve.

18. Benevolo L. (1993), *Storia della città*, Editori Laterza, Bari.

Le nuove capitali europee erano il riflesso di Stati sempre più proiettati verso una nuova economia di mercato, in cui l'industria ri-

copriva un ruolo di importanza sempre crescente, rendendo necessario per le grandi città la rivisitazione della propria veste, per adattarsi alle nuove esigenze economiche e sociali portate dal rapidissimo sviluppo: questo servì a giustificare, utilizzando come baluardo la questione dell'innovazione funzionale e dell'igiene, la sistematica demolizione di interi quartieri storici nelle varie città europee, in quanto la società capitalistica di fine secolo sentiva il bisogno di adeguarsi alle leggi ferree del mercato, temendo lo spauracchio della concorrenza internazionale, e il rischio dell'esclusione dal commercio internazionale, con la conseguenza per le nazioni di essere estromesse da ricchi profitti e vantaggi politici. La rivoluzione industriale è il motivo principale per cui la questione abitativa assume per la prima volta nella storia una valenza sociale rilevante, e dai primi clamorosi esempi delle conseguenze di questo fenomeno in Inghilterra si arriva alla diffusione della tematica, in fasi temporali diverse, in tutti i paesi europei che attraversano una trasformazione della loro economia da agricola a industriale, fasi in cui la questione abitativa incomincia ad assumere una dimensione inedita, impensabile nelle epoche precedenti. I quartieri industriali dove vivevano ammassati gli appartenenti alla classe operaia avevano caratteristiche simili in tutte le città: erano le case peggiori nelle zone peggiori, lunghe file di costruzioni molto spesso disposte irregolarmente<sup>19</sup>.

In Europa, dunque, a partire dagli inizi della Rivoluzione Industriale, le grandi città sono abitate principalmente da operai, poiché nei casi più favorevoli il tessuto sociale è costituito da un borghese ogni due operai, nei casi più realistici anche ogni tre, o quattro; queste persone vivono di un salario che difficilmente copre i loro bisogni quotidiani e nient'altro, e la società non conferisce loro i mezzi per potersi occupare del sostentamento della propria famiglia in maniera efficace e durevole. Ogni operaio è esposto al costante spettro della disoccupazione e della conseguente morte per inedia, e in tanti vi soccombono. Cercare di comprendere le trasformazioni urbane inevitabili a partire dall'evoluzione incontrollata del sistema produttivo è essenziale per capire lo sviluppo evolutivo delle città: in questo contesto, vengono alla luce le società di mutuo soccorso e le cooperative sociali di lavoratori, autorizzate dallo Statuto Albertino che concede libertà di associazione, e costituiscono un esperimento di risposta ai nuovi problemi sociali: ad esempio, difendere il potere d'acquisto di masse operaie deboli e scarsamente tutelate; le statistiche prodotte a cavallo del secolo scorso, danno atto di una realtà estesa concentrata soprattutto nelle aree a più intensa dinamica di sviluppo<sup>20</sup>. L'esempio italiano più eclatante che sancisce la nascita delle prime "vicende urbanistiche" avviene attorno al 1899, quando viene impiantato a Torino il primo stabilimento della Fiat: la città comincia ad assumere le caratteristiche della "città fabbrica" ed il volto della città industriale, modificando radicalmente la sua precedente connotazione amministrativa e militare<sup>21</sup>. A partire dal succitato anno, lo sviluppo della città risulta indissolubilmente legato alla storia e alle vicende della Fabbrica Italiana Automobili di Torino. Questo cambiamento avveniva in un secolo in cui l'Italia veniva ancora chia-

19. Engels F, op.cit.

20. Cfr. *Rendita immobiliare e cooperative nella prima metà del '900* in Associazione Nazionale di Cooperative di abitanti. Fonte: <https://www.acab.it>

21. Olmo C. (1983), *Torino da città capitale a città industriale*, in *Studi Storici* nn.1-2, Carocci Editore, Roma.

mata "Il giardino d'Europa", per i suoi quasi incontaminati paesaggi agricoli dove esistevano numerosi comuni, ma ancora pochissime vere città; e laddove i suoli erano ancora fertili ed il sole splendeva, era diffuso anche lo spettro di una assai significativa arretratezza economica. L'unificazione politica della nazione porta alla resa dei conti la spinta capitalistica che pervadeva il più avanzato nord con l'arretratezza economica e sociale del Sud, realtà largamente condizionata dal latifondo agricolo. Gli industriali del nord in questo periodo ottengono così un'area da dove attingere a piene mani manodopera, dal momento in cui tutti i ceti legati alla rendita agricola abbandonano progressivamente le città, oltre che il controllo dell'economia<sup>22</sup>. L'avvio del processo di attenzione nei confronti della questione abitativa in Italia si distende all'interno della cornice nazionale dei governi liberali, sotto la guida di Giolitti, sino al 1914. Per tutto il primo decennio del novecento la ricomposizione della spaccatura fra società civile ed istituzioni, conseguente all'unificazione dello Stato italiano, si accompagna ad un programma di governo basato sull'incremento della legislazione sociale, sullo incentivo all'industria e sull'ampliamento delle opere pubbliche, finché non principia a delinarsi, conseguentemente alle trasformazioni economiche scaturite da tale processo e sotto la spinta di nuovi acuti conflitti ideologici, "un processo di totale polarizzazione della società italiana nei cui confronti l'apparato politico giolittiano non riesce a mantenere la padronanza."<sup>23</sup>

L'industrializzazione prosperante fu origine di grande emigrazione verso le aree urbane del nord Italia; il 59 per cento degli incrementi totali della popolazione urbana, degli inizi del '900, si deve attribuire al trasferimento dalle aree rurali: "dagli inizi del secolo le problematiche connesse all'accrescimento dei costi degli affitti e all'espansione della rendita fondiaria accompagnarono ogni passo dell'urbanizzazione, del risanamento edilizio, della realizzazione di nuove opere pubbliche. La legge presentata da Giolitti nel 1904 per la tassa sulle aree fabbricabili, l'affermazione del principio dello svincolo degli espropri dal valore venale dei terreni, e la nascita dei primi Istituti per le case popolari, cercarono di porre un correttivo alla speculazione e di rispondere ai bisogni più urgenti di case operaie a buon mercato."<sup>24</sup> Nel 1901, il censimento nazionale riporta per la prima volta la natura delle trasformazioni in atto e le tragiche condizioni abitative presenti in alcune grandi città della penisola.

L'anno dopo, il deputato Luigi Luzzatti, Ministro del Governo Giolitti fra il 1902-1905, propone la realizzazione di un ente statale per l'edilizia economica popolare: negli ambienti più illuminati era maturata la consapevolezza che sanciva il dovere delle istituzioni pubbliche di farsi carico della coordinazione delle risposte ad uno dei bisogni fondamentali di quella parte della cittadinanza che viveva in contesti fatiscenti, trovando soluzione al problema economico dell'abitazione per le classi sociali più bisognose che sovraffollavano le città conseguentemente all'esodo originato dal processo di industrializzazione in forte espansione. Nel 1903 viene approvata la legge Luzzatti per la costituzione degli Istituti Case Popolari (ICP) che indirizzano la loro attività nei centri

22. Castronovo V. (1975), *La fase espansiva in età Giolittiana*, in *Storia d'Italia*, Vol. quarto, parte seconda, Einaudi, Torino.

23. Castronovo V. (1975), op.cit.

24. Castronovo V. (1975), ibidem.

più importanti del paese: la legge, per la prima volta, affronta organicamente il tema dei programmi di intervento di edilizia con finalità non speculative fino allora realizzati in modo contestuale ma abbastanza assiduo dalle Società di Mutuo Soccorso e dalle Cooperative sociali. Lo scopo consiste nel disporre coordinamento per le diverse iniziative e per tale finalità la legge individua un unico ente per la realizzazione delle case popolari: l'Istituto Case Popolari (ICP), che non operava, in questa prima fase, tramite intervento diretto da parte dello Stato, ma ricopriva il ruolo di regolatore dei processi atti a dare risposta alle domande di alloggi popolari, per la cui realizzazione si affidava a soggetti privati, come istituti bancari, Casse di Risparmio, Opere Pie, Monti di Pietà, che concedevano prestiti alle Società di Mutuo Soccorso e alle Cooperative, destinatarie dei proventi e soggetti realizzatori; fondamentale è il ruolo affidato ai Comuni, cui la Legge Luzzatti attribuisce la facoltà di garantire l'abitazione per i bisognosi, per assumere poi forme organizzative statuali nell'arco del secolo (e solo fino alla sua conclusione)<sup>25</sup>. Nell'art. 22 della legge Luzzatti emergeva chiaramente il principio di solidarietà e giustizia sociale che muoveva gli Istituti Autonomi: non vi era un interesse prettamente economico, legato al profitto, ma una precisa volontà di intervenire nel sistema sociale e in particolare sul bene casa<sup>26</sup>.

Nonostante l'introduzione di tali provvedimenti, nell'immediato primo dopoguerra l'esplosione delle dinamiche di squilibrio sociale e la precarietà della condizione economica avevano gravato significativamente a livello nazionale sulla condizione abitativa dei ceti meno abbienti, e neppure il regime vincolistico degli affitti, sfociato nel 1917 in un congelamento vero e proprio, era servito a smorzare la dinamica della rendita urbana<sup>27</sup>.

L'avvento della prima guerra mondiale fece deflagrare il problema politico degli alloggi. Alle precarie condizioni abitative indotte dalle distruzioni della guerra e dalla riduzione dell'attività edilizia, si univano gli esiti dell'emigrazione di massa della popolazione verso i centri urbani, in particolare nel "triangolo industriale" del nord, in cui erano raggruppate le principali industrie belliche. La crisi delle abitazioni non si attenuò al termine della guerra, al contrario, si inasprì. La domanda di alloggi si estese in tutta l'Italia; il sopraccitato blocco degli affitti imposto nel dicembre 1917 limitò la mobilità degli inquilini ed estromise dai suoi benefici coloro che si erano dovuti trasferire prima del blocco, acuendo il problema dei senzatetto<sup>28</sup>. Nei primi anni del ventennio fascista, l'edilizia popolare non conobbe un caratteristico incremento; la crisi degli Istituti Autonomi, che nel 1923 smarrirono quasi interamente la loro autonomia con la nomina di commissari governativi, si rifletté sulle loro possibilità operative. Da un punto di vista economico, inoltre, i rappresentanti delle grandi industrie scelsero di investire in beni mobili piuttosto che in beni immobili<sup>29</sup>.

Le problematiche abitative si acuiscono con l'incremento della popolazione; tra il 1922 e il 1927 l'aumento demografico era di 414.000-500.000 unità per anno. Le circostanze più critiche riguar-

25. Messina L., *Storia dello ICP*. Fonte: <https://www.ater.it>

26. Cfr. Capo VII, art. 22 LEGGE 31 maggio 1903, n. 254 *Sulle case popolari*: "I corpi morali legalmente riconosciuti e che abbiano per fine esclusivo di compiere operazioni per le case popolari godono di tutte le facoltà e di tutti i benefici di ogni specie contenuti e richiamati nella presente legge. Eguali benefici e facoltà si concedono alle Società di beneficenza che, senza alcuna mira di lucro provvederanno agli alloggi per ricoverare i poveri a fitti minimi, con le garanzie da determinarsi nel Regolamento. A coloro che concorsero alla formazione del capitale degli istituti autonomi o delle Società di beneficenza non può essere riserbato negli statuti altro diritto fuorché quello al rimborso delle somme erogate, devolvendosi l'avanzo del patrimonio alle locali Congregazioni di carità quando si renda necessaria la liquidazione degli istituti o delle Società." Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>

27. Benevolo L. (1994), *La città nella storia d'Europa*, collana *Fare l'Europa*, ed. Laterza, Bari.

28. Acocella A (1980), *Edilizia residenziale pubblica in Italia*, CEDAM, Padova.

29. Fraticelli V. (1982), *Roma 1914-1929. La città e gli architetti tra la guerra e il fascismo*, Roma, Officina.

davano non solo gli operai ma anche gli impiegati, molti dei quali versavano al padrone di casa metà del loro stipendio: nel febbraio del 1924 fu varato un provvedimento che impose l'occupazione forzata, con affitto concordato, dei locali sfitti.

La situazione degli sfrattati non divenne comunque meno critica, e nel 1926 il Governo dovette emanare un nuovo decreto per lo stanziamento di 100 milioni di lire per la costruzione di case da assegnare in preferenza agli sfrattati, tentando, attraverso l'obbligo di successivo riscatto, di avviare un processo di avvicinamento all'acquirente piccolo-borghese.

Nel periodo fascista, la politica inerente alla realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare oscillava tra i privilegi in favore della media borghesia, e misure di assistenza emergenziale a sostegno delle classi disagiate<sup>30</sup>.

Tuttavia, una pratica molto incentivata era lo sventramento dei centri cittadini per costruire edifici insalubri su cui speculare, spostando la popolazione residente ai margini delle città; conseguentemente alle demolizioni peggiorarono le condizioni di altri quartieri, che videro aumentata smisuratamente la loro densità abitativa; in altri casi intere famiglie residenti nei centri cittadini vennero dislocate in tuguri in aperta campagna, privi di servizi e collegamenti, all'interno dei cosiddetti quartieri "semi-rurali"<sup>31</sup>. A seguito del nuovo assetto degli Istituti per le Case Popolari, il rapporto fra il loro ruolo di mutuatari, gli istituti di credito, e lo Stato sovvenzionatore non riuscì ad acquisire un efficace coordinamento; di conseguenza, l'ente operava secondo la stretta discrezionalità di questi ultimi e da cui, fino al secondo dopoguerra, gli interventi di edilizia pubblica dipesero esclusivamente.

30. Tintori S. (1985), *Piano e pianificatori dall'età napoleonica al fascismo. Per una storia del piano regolatore nella città italiana contemporanea*, Franco Angeli, Milano.

31. Nicoloso P. (2008), *Mussolini architetto. Propaganda e paesaggio urbano nell'Italia fascista*, Einaudi, Torino.

## 1.2 La questione abitativa nella fase della ricostruzione

Nei primi anni del dopoguerra, l'Italia versa in una situazione tragica di disagio abitativo, in concomitanza all'assenza di enti adeguati che coordinassero la ricostruzione; le imprese, ancora legate al regime fascista, ricostruirono le loro strutture grazie al finanziamento del cosiddetti "lavori a regia", istituiti per attenuare la disoccupazione degli operai edili senza lavoro. Tra il 1945 e il 1949 vennero varati i primi piani di ricostruzione. Il perdurare delle misure emergenziali, ad esempio il blocco degli affitti, demotivava i proprietari degli immobili all'effettuare opere di adeguamento degli edifici; i centri delle città rimanevano nell'abbandono, condizione intervallata solamente da interventi di ricostruzione sommersi.

Con soppressione del provvedimento sugli affitti, qualche anno più tardi, in seguito alla emanazione della legge "Ina-Casa" 43/1949, nota come "legge Fanfani", che regolamentava il finanziamento dell'attività costruttiva e la regole di progetto per i fabbricati, si iniziò ad attuare in maniera sistematica l'intervento pubblico nella costruzione di nuove abitazioni<sup>32</sup>.

Verso la fine degli anni Cinquanta e per gran parte degli anni Sessanta la riedificazione delle case e dell'apparato industriale diede inizio a ingenti flussi migratori dalle campagne alle città e dalle regioni del sud ai poli industriali del nord Italia. Agli inizi della ricostruzione, con una domanda esistente di case valutato in circa 14.375.000 di vani, la capacità produttiva dell'industria edilizia si rivelava del tutto insufficiente. Nonostante i danni subiti in maniera meno ingente rispetto ad altri Paesi coinvolti nella Grande Guerra, le sue capacità produttive erano ancora quelle prebelliche (195.000 stanze l'anno fra il 1935 ed il 1940)<sup>33</sup>; inoltre l'attività del settore rimaneva statica.

Le concause che impedivano una ripresa efficace dell'attività edilizia derivavano soprattutto dal clima di indeterminazione politica ed economica di quegli anni.

Nel secondo semestre del 1947 la stabilizzazione della moneta, a seguito della deflazione avviata da Einaudi e le politiche di

32. AA.VV. (1956), Piano Ina-Casa Primo settennio, *Gli artefici*, Roma.

33. Bartolotti L. (1978), *Storia della politica edilizia in Italia*, Editori Riuniti, Roma.

aiuto all'Italia dopo la missione di De Gasperi negli Stati Uniti, collocano le premesse di un mutamento governativo e a seguito delle elezioni del 18 aprile 1948, in cui si forma il primo governo di centro, con allontanamento della sinistra dalla direzione politica del paese, contraddistinguendo la completa libertà d'azione per l'iniziativa privata, una volta smantellata ogni velleità di sviluppo economico statalistico pianificato. Nel febbraio del 1949, viene approvata la legge n° 43 (Legge Fanfani), *Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia*, favorendo la realizzazione di abitazioni per lavoratori, tramite il più consistente programma di edilizia pubblica mai attuato fino ad allora in Italia.

Dal punto di vista economico si trattava di una serie di operazioni finalizzate all'aumento della spesa pubblica e di stimolo alla domanda, coerentemente con il contesto internazionale post-bellico dove si portavano avanti le politiche economiche keynesiane che prevedevano un intervento rilevante dello Stato nell'economia: l'intervento dello Stato nell'economia si farà ancora più forte con la sconfitta della DC, che segna la fine dell'era De Gasperi, nel 1953, sostituito alla segreteria del partito da Amintore Fanfani, proveniente dalla sinistra democristiana. Cambia dunque l'azione del governo e la presenza dello Stato nell'economia, con un più marcato intervento nei settori sociali deboli. Viene istituito il ministero delle partecipazioni statali, dell'IRI e dell'Agip, mentre in campo sociale viene sviluppato un programma Keynesiano sulla casa.<sup>34</sup> Sul piano sociale si pianificava di andare incontro a più esigenze: alla domanda di occupazione, alla ricostruzione di un patrimonio edilizio demolito, ed alla vigorosa istanza di alloggi sociali per intercettare il processo di emigrazione verso le aree a forte sviluppo industriale. L'esperienza che si realizza a livello nazionale con il piano INA-CASA, "ha non solo contribuito a costruire l'urbanistica moderna, ma ha anche assunto un ruolo importante nella costruzione delle città del Novecento. I quartieri pubblici sono divenuti un grande materiale per comporre lo spazio urbano, per attribuirgli nuove forme. Ampie parti sono state progettate e realizzate nel tentativo di opporsi alle periferie che andavano costituendosi attraverso la giustapposizione di interventi dispersi e banali, frammentari e speculativi, nel tentativo di indicare nuove direttrici di crescita della città, di sperimentare e proporre esempi di spazio abitabile che potessero eventualmente anche essere riferimento per l'intervento dei privati. Il piano appare a urbanisti e architetti italiani la prima vera consistente occasione per l'Italia e i quartieri vengono visti, forse illusoriamente, come parti utili a contrastare un incontrollato e informe processo di crescita urbana, composto da una miriade di singoli episodi edilizi. Un valore generale viene attribuito all'unità di quartiere non solo per il suo essere un grande materiale urbano per la ricostruzione delle città Italiane, ma per essere anche, con le sue case, servizi, spazi aperti, qualcosa di più di una parte di città in espansione: esso è unità sociale, ambito di formazione e vita di comunità e cittadini."<sup>35</sup>

34. Colarizi S. (2007) *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, ed. Laterza, Bari.

35. Di Biagi P. (2001), *La grande ricostruzione, il piano INA Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli editore, Roma.

## 1.3 La questione abitativa nella fase della grande crescita urbana

All'inizio degli anni '60 l'obiettivo era quello di trovare efficaci strumenti di programmazione territoriale ed economica per gestire gli ingenti flussi migratori che arrivavano dal sud Italia, attratti dalle possibilità di lavoro che offrivano le dinamiche di ripresa dell'attività industriale; la fine degli anni '60 vede un crescente coinvolgimento dell'opinione pubblica e dei sindacati sul tema della casa, che costituisce una questione chiave della discussione politica. Le contestazioni contro il caro-casa e per una più efficiente risoluzione pubblico sull'edilizia fanno deflagrare le manifestazioni operaie che raggiungono l'apice nel grande sciopero nazionale del 19 novembre 1969. Si rende necessario fronteggiare compiutamente la questione abitativa e circoscrivere un riordino generale delle competenze riguardanti la definizione, programmazione, gestione, e utilizzo delle risorse finanziarie, tramite il raggruppamento della pianificazione di tutti gli interventi. La carenza finanziaria per provvedere adeguatamente all'interesse pubblico alla casa spinge le istituzioni a fissare una disciplina regolativa delle locazioni di tipo calmierato e successivamente prevedendo un contributo pubblico sull'affitto per i bisognosi costretti alla locazione privata tramite l'equo canone, ovvero un sistema di determinazioni dei canoni di locazione secondo il quale l'affitto non può superare una certa percentuale del valore catastale dell'immobile. La legge 167 del 1962 introduce i Piani di Edilizia Economica Popolare (PEEP). La finalità del provvedimento era di dotare l'ente pubblico degli strumenti adeguati a programmare gli interventi nel settore della casa, e per incidere tramite questi, sull'assestamento del tessuto urbano, ostacolando la speculazione e dirigendo l'espansione edilizia, in ottemperanza ai piani, da realizzare su aree espropriate (l'esproprio era adoperabile non solo per i terreni indirizzati a funzioni pubbliche, ma anche per quelli riservati a residenza, e veniva deliberato un indennizzo di esproprio al di sotto del valore di mercato, correlato al valore che le aree avevano sul mercato due anni prima dell'adozione del PEEP), verso l'edilizia economica e popolare<sup>36</sup>. L'obiettivo era permettere ai comuni, agli enti, istituti e coopera-

36. Preite M. (1979), *Edilizia in Italia dalla ricostruzione al piano decennale*, Vallecchi, Firenze.

tive e costruttori di case popolari, di procurarsi ad un costo sostanzialmente contenuto, aree più centrali e di fornire loro i servizi necessari alla cittadinanza, che dovevano essere previsti nello stesso piano di zona: si prevedeva di innescare un meccanismo creditizio a rotazione in cui i comuni, ottenendo i terreni a basso prezzo e rivendendoli urbanizzati, agli assegnatari pubblici e privati, avrebbero potuto ricavare fondi da reinvestire in acquisto di altre aree ed in costruzione di servizi<sup>37</sup>. In questo modo era possibile assestare un duro colpo alle dinamiche di rendita fondiaria, calmierando indirettamente il costo delle aree edificabili e pianificando insediamenti urbanistici non occasionali e caotici, ma al contrario frutto di una ridefinizione organizzata delle aree di sviluppo urbano con la presenza di quote di verde, parcheggi e servizi: asili, scuole, centri sportivi, luoghi di culto, aree commerciali, trasporti<sup>38</sup>: laddove le amministrazioni locali hanno lavorato con efficienza si sono riscontrati risultati positivi, con la realizzazione di quartieri che hanno contribuito a ridisegnare le aree decentrate delle città; al contrario dove è si è prediletto facilitare gli interessi dei privati, sono nati quartieri ghetto, privi spesso di servizi, che hanno favorito emarginazione e segregazione sociale. Con la Legge 60 del 14/02/1963, viene costituita la GESCAL in sostituzione della Gestione Ina-Casa e promosso un piano decennale di costruzione di alloggi per i lavoratori; la precedente esperienza viene definitivamente accantonata con un piano vendite che consente a tutti gli assegnatari, che ne abbiano fatto richiesta, il riscatto dell'alloggio, di cui le risorse ricavate venivano assegnate alla nuova gestione GESCAL. Alla GESCAL, sottoposta al controllo del ministero del lavoro e della previdenza sociale, che deve esaminare il bilancio annuale prima della sua approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione della GESCAL, sono affidati compiti di programmazione, indirizzo e finanziamento; le funzioni gestionali, pertinenti ai piani pluriennali di attuazione e di gestione del patrimonio vengono affidate in prevalenza agli IACP dislocati su tutto il territorio nazionale, presso i capoluoghi di provincia, dove hanno sede anche i comitati provinciali, che avevano potere decisionale sulla ripartizione dei fondi nell'ambito dei comuni di provincia all'infuori dei capoluoghi<sup>39</sup>. Tuttavia, il sistema messo in piedi si rivela abbastanza farraginoso, con capacità gestionali modeste ed un risultato finale in ogni caso insufficiente a rispondere al bisogno di alloggi ormai conclamato. In occasione di una tavola rotonda organizzata a Roma nella sede centrale delle ACLI il 1 ottobre 1969, dal titolo: *I lavoratori per il diritto alla casa* vengono così riassunte le problematiche della GESCAL: "E' dovere di tutti coloro i quali sono ora preposti alla Gescal, dal ministro del lavoro in giù, di smobilitare l'ingente capitale che è depositato a interessi dubbi - e sottolineo questo aspetto - non è loro dovere quello di custodire questo denaro a interessi dubbi quando la destinazione è altra ed è quella nota e determinata dalla sua finalità statutaria. Per spendere in fretta occorre, in una certa misura, concentrare, snellire, facilitare enormemente le procedure che sono procedure complesse. Facendo il computo del nastro produttivo della Ge-

37. La definizione programmatica della legge è definita all'art. 3 comma 1: "L'estensione delle zone da includere nei piani è determinata in relazione alle esigenze dell'edilizia economica e popolare per un decennio e non può essere inferiore al 40 per cento e superiore al 70 per cento del fabbisogno complessivo di edilizia abitativa nel periodo considerato".

38. AA.VV. (1956), Piano Ina-Casa Primo settennio, *Metodi e risultati*, Roma.

39. Cfr. Art. 24 Legge 60 del 14/02/1963: "Deve essere sentito il parere dei comitati provinciali per quanto attiene alla ripartizione dei fondi nell'ambito della Provincia. Essi possono essere inoltre interpellati in ogni questione relativa alla attuazione dei piani".

scal, esso è risultato essere di 1310 giorni di tempi tecnici, senza i tempi non tecnici e le altre pause che in mezzo ci sono, per cui per costruire un agglomerato di case Gescal di solito si impiegano 5, 6, 7 e anche 8 anni<sup>40</sup>. La situazione precipita: quando in extremis il governo decreta, alla vigilia dello sciopero nazionale sulla casa del 19 novembre 1969, di predisporre altri 500 miliardi per la Gescal, attira inevitabilmente il malcontento di chi aveva fino a quel momento sostenuto col proprio lavoro, manovre finanziarie non sempre direttamente finalizzate al soddisfacimento del proprio diritto alla casa. L'esperienza Gescal si conclude quando, con l'approvazione della legge sulla casa n. 865/1971 si proseguirà in direzione del disfacimento di tutti gli enti pubblici edilizi, concentrandone i fondi già stanziati e non utilizzati presso la Cassa depositi e prestiti.

## 1.4 La questione abitativa nella fase della trasformazione

In concomitanza alla cosiddetta *legge sulla casa* crescono tensioni sociali molto energiche che coinvolgono ogni fascia di popolazione, spaziando dalla protesta operaia sino alle battaglie studentesche; si protestava contro i processi di spersonalizzazione collegati alle dinamiche fordiste e alienanti del lavoro, con ritmi di produzione sempre più intensi che generavano sfruttamento e si concretizza sempre di più il rifiuto nei confronti di una organizzazione sociale, foriera di un significativo bisogno di libertà, partecipazione e democrazia; in questo momento particolare, la questione abitativa rappresenta il vero e proprio archetipo delle incoerenze del modello economico capitalista. Si manifesta in maniera sempre più agguerrita l'insofferenza determinata dalla condizione di scarsa offerta pubblica di alloggi, dai costi poco sostenibili degli affitti nel mercato privato, e soprattutto, in aperta contrapposizione a ciò che aveva rappresentato nel decennio precedente, caratterizzato dal boom economico, la questione della casa di proprietà, che portava le famiglie a dover vedere i propri profitti gravati dalla necessità di un risparmio che le obbligava a condurre una vita di sacrifici per periodi che potevano durare anche venti o trenta anni. Il diritto alla casa, concepito come servizio sociale e *diritto alla città* arricchisce di più ampi significati l'ideologia della contestazione: il 24 settembre 1969 viene prodotto il documento unitario di CGIL, CISL, UIL, intitolato *Una politica organica della casa*, che compiva un'analisi accurata della situazione: "la dinamica del mercato dell'edilizia è stata in larga misura condizionata dalla condotta dei gruppi privati, che hanno intensificato la manovra speculativa sulle aree e l'investimento in costruzioni che assicurano maggiori margini di profitto. Parallelamente, l'azione pubblica, che avrebbe dovuto sostenere l'offerta di abitazioni di tipo popolare, è risulta-

40. Nigro C., Pignocco G. (1972), *I padroni della casa*, Coines, Roma.

ta modesta e sostanzialmente inefficace. Le conseguenze negative derivatene hanno riguardato le famiglie dei lavoratori, specie quelle dei grandi centri urbani, dove la concentrazione dei flussi migratori ha provocato una forte lievitazione dei fitti come anche, più in generale, del costo delle residenze. Di fronte a questa situazione, la CGIL, la CISL, e la UIL ritengono di estrema urgenza la definizione e l'immediata applicazione di una politica organica della casa che risulti, allo stesso tempo, coerente con l'obiettivo di uno sviluppo equilibrato e capace di risolvere radicalmente le attuali tensioni esistenti sul mercato dell'edilizia.<sup>41</sup> Nel clima delle lotte operaie, fortemente caratterizzato da episodi di contestazione violenta nei quartieri delle città, interviene il Partito Comunista italiano con un convegno nazionale sul tema del Diritto alla casa, nella cui relazione introduttiva si può leggere: "noi non siamo oggi di fronte a una generica questione delle città, come vorrebbero farci credere i giornalisti della stampa borghese. Costoro riconoscono infatti, sì, che la città scoppia, ma solo per prospettare i mali della città come effetto di tendenze universali - l'industrializzazione, l'urbanesimo - e delle dimensioni quantitative di problemi che generano, anche altrove, carenze. Scoppiano gli squilibri sociali, quindi, caratteristici della città capitalista il cui stesso irrazionale disegno è il frutto di quella organizzazione di rapporti sociali - storicamente determinati - su cui è nata e cresciuta, e dove l'uomo, anziché fine e soggetto dello sviluppo, è subordinato alla produzione e al mercato."<sup>42</sup> La linea del PCI sulla tematica abitativa era chiara, e si può rinvenire nelle parole del medesimo Carrassi, nell'ambito della presa di posizione sulla tematica all'interno dello stesso convegno: "Noi - e non solo noi ormai - concepiamo la casa come servizio sociale. Ciò significa che riteniamo necessario modificare il rapporto che il lavoratore stabilisce attualmente con la casa. Questo rapporto, oggi, è nello stesso tempo di subordinazione economica - per l'oppressione materiale del costo della casa sui bilanci familiari - e di subordinazione ideologica, in quanto la casa viene proposta come rifugio, come illusoria difesa dalle oppressioni della società, come isola in cui creare vanamente una autosufficienza. Solo una battaglia congiunta per il diritto alla casa e il diritto alla città - e solo se congiunta - può far camminare, nel vivo delle spinte reali, una politica e una concezione nuova della casa come servizio sociale. Da questo principio discende che rivendicare oggi un aumento quantitativo dell'intervento pubblico nell'edilizia è indubbiamente necessario, ma anche del tutto insufficiente. Occorre rivendicare un intervento pubblico esplicitamente finalizzato alla riduzione del costo della casa e nello stesso tempo all'assegnazione di case in locazione con canoni rapportati al salario. La questione dell'abbattimento della rendita urbana ritorna come obiettivo centrale, senza di che anche le proposte di modifica dell'intervento finanziario dello Stato avrebbero scarsa incidenza si risolverebbero in uno spreco e in un ulteriore drenaggio delle risorse da parte della rendita parassitaria...In altre parole, è possibile sancire che la proprietà dei suoli urbani non comporta alcun diritto di edificazione. Nelle aree urbanizzate, nei piani particolareggiati deve

41. Nigro C., Pignocco G. (1972), op.cit.

42. Cfr. Carrassi A., Relazione introduttiva del convegno: *il Diritto alla casa e a una città per gli uomini*, Roma, 30 - 31 ottobre 1969.

esservi, secondo noi, esproprio generalizzato. Si comprende l'immediata conseguenza di questa affermazione: l'edificazione diventa una concessione discrezionale della pubblica amministrazione e niente può essere rivendicato a questo titolo da chi non otterrà la concessione di costruire.<sup>43</sup> Nella seduta pomeridiana dell'11 marzo 1971 il ministro dei lavori pubblici presenta alla Camera dei Deputati il disegno di legge: "Norme sull'espropriazione per pubblica utilità, modifiche e integrazioni alla legge 18 aprile 1962, n°167 e autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata", a cui viene immediatamente concessa la possibilità di procedura di urgenza. Durante la discussione si contrappongono differenti linee di pensiero che spaccano il paese; inoltre, la Confedilizia minaccia un referendum abrogativo sul diritto di esproprio ed i valori di indennizzo. Il compromesso finale vedrà il riconoscimento degli IACP e delle cooperative come primi esecutori degli interventi programmati nel campo dell'edilizia residenziale pubblica; tuttavia la richiesta di un meccanismo generale di regolamentazione e di controllo delle locazioni, fondamentale per concretizzare un modello di politiche sociali che trattassero la casa come un servizio sociale esteso a tutti senza discriminazioni di reddito, troverà uno specifico campo d'intervento solo per gli assegnatari di alloggi pubblici.

## 1.5 La questione abitativa nella fase della metropolizzazione

Nel decennio che copre un arco di tempo che va dal 1980 al 1995, a differenza del periodo degli anni '60/'70 in cui le trasformazioni territoriali rimandavano a risposte urbanistiche relative agli assetti urbanistici a scala locale, tali trasformazioni vengono asservite a questioni come le problematiche produttive ed alle dislocazioni occupazionali, e vanno necessariamente ad assumere una dimensione territoriale più ampia<sup>44</sup>. Inerentemente alla questione abitativa, in Italia, il rilevante patrimonio insediativo edificato durante la fase dell'espansione urbana ha generato la saturazione del mercato della casa che, da una parte, ha tentato di tamponare i disagi abitativi dell'80% delle famiglie<sup>45</sup> tentando di produrre una qualità abitativa appena sufficiente rispetto agli standard europei, ma che in realtà ha determinato in grande misura profondi squilibri e problemi: "Si tratta spesso di edifici privi dei servizi comuni, eseguiti con pessimi materiali, spesso degradati pochi anni dopo la costruzione, al Sud frequentemente non finiti in attesa di possibili sopraelevazioni<sup>46</sup>". Le remunerative aree del centro storico attirano la popolazione dei ceti medio - alti, mentre le fasce di popolazione in condizione di vulnerabilità economica vengono espulse verso territori periferici in posizioni sempre più marginali. Tale fenomeno influisce profondamente sulle trasformazioni delle città, e producono uno strutturale cambiamento delle dinamiche socioeconomiche; la pesante opera di decentramento produttivo de-

43. Ibidem.

44. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli, Milano.

45. Campos Venuti G., Oliva F. (1992) (a cura di) *Cinquant'anni di urbanistica italiana, 1942-1992*, Laterza, Roma - Bari.

46. Campos Venuti G., Oliva F. (1992) (a cura di), op.cit.

gli stabilimenti industriali iniziata negli anni '70, un decennio dopo mostra gli effetti sull'assetto morfologico del tessuto urbano, le aree industriali diventano "cattedrali nel deserto" da trasformare remunerativamente. In questi anni la parte rilevante della produzione industriale è decentrata nelle zone agricole e attorno agli insediamenti cittadini più piccoli; eccezion fatta per Roma, più legata al settore terziario che alla produzione industriale rispetto alle altre città, tutte le principali città italiane perdono negli anni '80 dal 10% al 15% della popolazione e nei Comuni con più di 100.000 abitanti alloggiano solo un quarto degli italiani, che ormai hanno scelto di vivere prevalentemente nei centri minori di provincia, dove è minore il costo della vita<sup>47</sup>. Queste dinamiche sono accompagnate da una crescente incapacità delle istituzioni locali di governare la crisi urbana: le nuove istanze espresse da una modificata composizione sociale, l'allargamento della dimensione urbana, la necessità di contrastare i fenomeni di congestione urbana e l'esigenza di servizi diversi, nuovi, e non facilmente dimensionabili hanno trovato opposizione nelle scarse risorse affidate agli enti locali, che come soluzione hanno proceduto a ridimensionare e privatizzare i servizi. Le azioni urbanistiche che prendono piede dall'inizio degli anni '80 sono caratterizzate da una "politica delle varianti continue" derivate dalla valutazione caso per caso dell'opportunità di trasformazione di un ambito a partire dalle proposte avanzate dagli investitori intenzionati ad investire ingenti capitali economici allo scopo, politica che ha generato il sistematico innalzarsi dei valori immobiliari senza generare miglioramento alcuno della qualità urbana; di conseguenza, la popolazione residente viene di fatto costretta a trasferirsi nei territori dei più piccoli comuni limitrofi in cerca di maggiore vivibilità. Tale migrazione ha causato un aumento vertiginoso del pendolarismo dai piccoli comuni verso il capoluogo, con conseguente congestione del traffico che le infrastrutture della mobilità dell'epoca non erano in grado di gestire. Tali trasformazioni inarrestabili delle dinamiche territoriali danno il via al processo definito come "metropolizzazione del territorio"<sup>48</sup>, che interessa un periodo che copre un arco temporale che inizia nei primi anni '90 e prosegue, in forme talvolta mutate, senza dubbio intensificate, al giorno d'oggi, inteso come "la tendenza all'integrazione di diversi aggregati urbani e anche dei territori ad urbanizzazione diffusa (qualsiasi sia la forma di tale diffusione)." In quegli anni emergono diverse consapevolezze: il fatto che l'età dell'espansione continua e indefinita sia terminata, e non fosse più possibile proseguire con lo spreco edilizio; inoltre è sempre più lampante che la necessità avere a disposizione un alloggio ad un prezzo adeguato sia un diritto sociale, che deve essere garantito a tutti; tuttavia, le leggi per la casa avevano trattato solo in maniera episodica la regolamentazione del problema dei limiti di spesa del finanziamento dell'intervento pubblico nell'edilizia abitativa, e, non di minor importanza, non era ancora mai stata affrontata la faccenda del recupero dell'edilizia esistente<sup>49</sup>. Matura dunque l'esigenza di affrontare l'insieme della questione abitativa in maniera correlata alla disponibilità dello stock edilizio esistente

47. Campos Venuti G., Oliva F. (1992) (a cura di), op.cit.

48. "Le città e i territori contemporanei sono stati interessati, negli ultimi decenni, da una serie di processi di metropolizzazione che hanno indotto profonde trasformazioni negli assetti territoriali, modificando il senso delle tradizionali problematiche dell'urbanistica, dell'ambiente e del paesaggio. Questi processi, avvenuti con modalità e intensità diversificate nei vari contesti territoriali, stratificandosi nel tempo, sono il risultato patologico della rendita fondiaria e immobiliare, che non privilegia più in modo esclusivo le aree urbane centrali, ricche di servizi, ma procede per una selezione capitalistica di zone ad alta qualità sparse nel territorio metropolitano. A tali processi si aggiungono e derivano numerose problematiche, come la carenza di sostenibilità del sistema delle infrastrutture per la mobilità, l'alto consumo di suolo, la mancanza strutturale di spazi pubblici e di trasporti collettivi, la presenza diffusa nel territorio di aree dismesse, abbandonate e sottoutilizzate". (cfr. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.)

49. Bonelli R. (1959), *Edilizia economica: politica dei quartieri*, in Fabbri M., et al., *Urbanistica in Italia dal dopoguerra: l'immagine della Comunità*, in *Comunità*, n.70, maggio 1959, Roma.

te; si era già cercato di superare il blocco di una parte dell'edilizia residenziale già con la legge sull'equo canone e di definire una programmazione sistematica dell'intervento pubblico che affrontasse anche il problema del recupero dell'esistente, attraverso appositi "piani di recupero"<sup>50</sup>. L'equo canone consisteva in un "patto" con i proprietari in cui si chiedeva di accettare un controllo dei canoni in cambio della garanzia alla piena disponibilità dell'alloggio alla scadenza dei contratti; agli inquilini sfrattati e bisognosi si sarebbero assegnati gli alloggi di edilizia pubblica, la cui produzione doveva essere rinvigorita dalle nuove disposizioni del piano decennale, ma il coordinamento fra le due leggi è clamorosamente fallito. Nel corso dei 20 anni di efficacia della legge 392/78, si determina una situazione di doppio mercato, in cui le famiglie che rientrano nel sistema vincolistico non hanno la possibilità di uscirne, dall'altro quelle che accedono ad un mercato non normato adeguatamente dove il canone è in continua crescita. Per affrontare tale situazione, un tentativo di liberalizzazione si attua nel 1993 con la legge sui Patti in Deroga che prevedeva la possibilità, per i nuovi contratti di locazione di derogare dalla legge di equo-canone ricorrendo ad una determinazione del canone libera e stabilita fra le parti<sup>51</sup>. Quando infine nel 1998 viene superato il sistema vincolistico dei canoni, si tenta di ridisegnare il sistema di regole che norma il mercato dell'affitto, nella convinzione che la copiosa offerta coniugata con il fondo affitti, a sostegno delle famiglie con i redditi più bassi, possa risolvere la scarsità di alloggi utilizzabili per la locazione; tuttavia, occorre constatare che i fatti hanno prodotto situazioni molto diverse da quelle previste: la pratica dei canoni concordati non è molto diffusa, e in presenza di superfici oltre i 60 mq la distanza remunerativa con il libero mercato è troppo grande e la riduzione del canone non risulta compensata dalla possibilità di sconto fiscale<sup>52</sup>. Il pilastro a sostegno della teorizzata nuova politica per la casa era il "fondo affitti", che aveva in teoria il compito di mitigare gli effetti della liberalizzazione, assumendo il ruolo di rimpiazzo degli investimenti a carico dello stato: tuttavia, la platea delle richieste continua sostanzialmente ad incrementarsi mentre si riduce significativamente, di anno in anno, il "fondo affitti". In conclusione, nell'epoca della metropolizzazione, l'elemento più problematico delle nuove crisi è l'inversione della tendenza di miglioramento delle condizioni abitative che si era sviluppato senza interruzione dal dopoguerra, attribuibile alle trasformazioni che si sono verificate nei mercati, che hanno reso ancora più difficoltosa l'azione di confronto tra istituzioni e territorio in tema di con le politiche abitative, e, di conseguenza, alla residualizzazione dell'offerta accessibile, che determina la crisi dell'edilizia pubblica. Inoltre, il contributo delle nuove politiche di privatizzazione è evidente nella quantificazione della dimensione del disagio, che tuttavia è anche esito di meccanismi più generali: le trasformazioni demografiche e culturali che hanno modificato la domanda; e quelle alla base di nuove forme di povertà, come quelle sul mercato del lavoro dei movimenti demografici: è in questa fase di strutturazione di nuove dinamiche territoriali che, a cavallo tra la fine degli anni '90

50. Lazzaro F., Preden M., Marrone M. (1986), *Le locazioni in regime vincolistico*, Giuffrè editore, Milano.

51. Serpolla M. (2010), *Le locazioni ad uso abitativo*, Giuffrè editore, Milano.

52. Ricerche e Servizi per il Territorio, (2000) Indagine a supporto dell'attuazione della legge n. 431/98 realizzata per il Ministero dei Lavori pubblici.

e l'inizio degli anni Duemila, si struttura la cosiddetta "fascia grigia" di popolazione, costituita da persone in condizione di "nuova povertà", che non possiede i requisiti per rientrare nelle graduatorie di assegnazione di un alloggio di edilizia pubblica ma al tempo stesso non possiede i mezzi di sostentamento necessari a sostenere l'acquisto, o il pagamento di un canone di locazione, di una casa sul libero mercato. Tali fattori strutturano la dimensione non residuale della nuova dimensione di disagio sociale, e legittimano il concetto secondo cui ci si trovi di fronte ad una nuova questione abitativa, che non riguarda soltanto gruppi concertati di popolazione o particolari aree geografiche; al contrario, le difficoltà interessano ora, sia pure selettivamente, una gamma più vasta di gruppi sociali, coinvolgendo anche settori di classi medie, e situazioni in passato ritenute esenti da disagi abitativi, come quella degli abitanti in proprietà. Nei suoi aspetti diffusivi la nuova questione abitativa è da un lato estensione dei problemi di affidabilità, di scarsità di offerta economicamente accessibile, dall'altro è caratterizzata dalle dimensioni qualitative del disagio. Le recenti trasformazioni demografiche e negli stili di vita hanno modificato profondamente preferenze e domande, per quanto riguarda sia la localizzazione che il tipo che le dimensioni delle abitazioni. In questo modo è aumentata l'incoerenza tra patrimonio abitativo e domanda<sup>53</sup>. Un secondo tratto della nuova questione abitativa è la presenza – anch'essa riferibile a recenti fattori di mutamento – di aree di forte disagio: un esempio è il caso in Italia, nella fascia di popolazione di nuclei familiari a reddito medio - basso che abitano in affitto nelle grandi città: difatti, terminata, nel corso degli anni '90, l'epoca dell'intervento pubblico in merito di politiche per l'abitare, la questione della casa si afferma come un'emergenza strutturale: i costi per la casa, soprattutto nelle città ad alta tensione abitativa, sono ormai del tutto scollegati dai salari.

Il rapporto elaborato da Nomisma nel 2007<sup>54</sup>, per conto del Ministero delle infrastrutture, in occasione della "Conferenza Nazionale sulle Politiche Abitative" cita: "Il disagio abitativo assume una duplice connotazione: da un lato quello identificato da un rapporto di grandezze economiche - al suo interno ci sono casi sempre più numerosi relativi a differenti categorie sociali che si trovano nella impossibilità ad accedere al bene casa (giovani coppie, giovani soli, lavoratori, migranti, famiglie numerose, anziani, sfrattati, studenti universitari fuori sede) e altre situazioni, per le quali cresce sempre più l'onerosità del costo della casa in rapporto al reddito e alla ricchezza - dall'altro la insufficiente qualità degli attributi intrinseci dell'abitazione, come la superficie pro capite (il 12,4% di famiglie ritiene di vivere in un'abitazione troppo piccola rispetto alle reali esigenze), lo stato di manutenzione o la dotazione di 43 impianti di vario tipo, per non parlare del disagio di chi è costretto a vivere in ricoveri (è un fenomeno nuovo per l'Italia quello delle bidonville)". Nel 2008 le famiglie che vivono in situazioni di povertà relativa<sup>55</sup> rappresentavano l'11,3% delle famiglie residente in Italia, corrispondenti a 8 milioni e 78 mila individui poveri e al 13,6% dell'intera popolazione<sup>56</sup>. Dal punto di vista finanziario, il sistema

53. Tosi, A. (1994), *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna.

54. Nomisma (2007), *rapporto sulla condizione abitativa in Italia*. Fonte: <https://nomisma.it>

55. La linea di povertà individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi ed è funzione della spesa media mensile per persona. Fonte: ISTAT, *La povertà in Italia*, su <https://istat.it>

56. ISTAT (2009), *La povertà in Italia nel 2008*. Fonte: <https://dati.istat.it>

dell'edilizia residenziale pubblica esaurisce dunque la sua forza programmatoria e redistributiva, lasciando quasi completamente irrisolta la copertura del fabbisogno abitativo di carattere pubblico. La ripresa migratoria verso i grandi centri urbani – sia a sud che a nord – a partire dalla fine del secolo scorso e l'afflusso di immigrazione extracomunitaria regolare ha riproposto, anche in modo drammatico, il problema della casa in Italia e sono riapparse le immagini dell'occupazione di abitazioni sfitte o d'immobili dismessi sia da parte di cittadini italiani sia di extracomunitari. Inoltre, la mancata valutazione dei fenomeni migratori nuovamente diretti nei grandi centri urbani, la formazione di nuovi nuclei familiari, superiori rispetto al decennio precedente, l'emergere della questione anziani, l'ingresso nel nostro Paese di immigrati regolari portatori anche di nuclei familiari, fa precipitare la situazione abitativa<sup>57</sup>. Le soluzioni preposte al tentativo di arginare l'emergenza abitativa che caratterizza i primi anni duemila, sono quasi tutte contraddistinte dal ricorso all'edilizia pubblica, il cui patrimonio è costituito dall'insieme delle abitazioni di proprietà degli Istituti di previdenza, degli IACP, delle Agenzie territoriali per la casa, degli enti locali e delle altre amministrazioni pubbliche. Nell'insieme si tratta di una piattaforma residenziale che comprende 1,4 milioni di alloggi, ma considerando il solo patrimonio degli IACP, delle agenzie e degli enti locali (Comuni, Province e Regioni), la consistenza si riduce a meno di un milione<sup>58</sup>. La produzione di alloggi a totale carico dello Stato, che negli anni '80 era stata di circa 34.000 per anno, si è andata gradualmente riducendo. Nel 2004 le abitazioni ultimate in tutta Italia sono state solo 1.900. Un abitazione su due risulta oggi edificata prima del 1981. Determinate dimensioni del patrimonio abitativo erano all'epoca in grado di rispondere solamente al 3,4% del fabbisogno nazionale registrato con le graduatorie di accesso<sup>59</sup>: si struttura in maniera sempre più rilevante una problematica diffusa di accessibilità abitativa a cui si rivela molto difficile rispondere adeguatamente. Per far fronte a tale situazione, e come viene successivamente approfondito all'interno dei prossimi capitoli, nel corso del primo decennio degli anni Duemila in Italia vengono effettuati vari tentativi inerenti alla riduzione del disagio abitativo per determinate categorie sociali, ad esempio con la Legge n. 9 dell'8 febbraio 2007 "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali", e con l'introduzione della legge finanziaria per il 2008 (n. 244 del 2007, art.2 co. 258/259) che introduce nell'ordinamento urbanistico l'edilizia residenziale sociale come standard urbanistico in aggiunta alle aree necessarie per garantire gli standard urbanistici di cui al DM 1444/1968. Lo sviluppo dell'housing sociale nel nostro Paese, nonostante si abbia a disposizione il riscontro dell'adeguamento normativo svolto dalle Regioni e gran parte dei Comuni, agli indirizzi nazionali, registra ancora una situazione di stallo ed una scarsa disponibilità degli operatori privati, al di là degli entusiasmi iniziali, nel farsi carico di questa parte del mercato della locazione, motivo per cui si è configurata, d'altronde, la motivazione della ricerca condotta in questa tesi.

57. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

58. Nomisma (2007), *rapporto sulla condizione abitativa in Italia*. Fonte: <https://nomisma.it>

59. Nomisma (2007), *ibidem*.

## 1.6 La questione abitativa di fronte alla pandemia

Esattamente un anno prima dello scoppio della pandemia dovuta alla diffusione del virus Sars – COV – 2, la società di consulenza Nomisma effettuava un'indagine annuale circa la condizione economica e sociale delle famiglie italiane<sup>60</sup>, mediante la quale si potevano raggruppare le conclusioni in tre macro - fenomeni:

- La “resilienza”, l’attitudine delle famiglie in difficoltà abitativa ed economica di perdere la memoria del passato come elemento di confronto e di pensare e pianificare il futuro solamente in termine di difesa dai rischi e mera sopravvivenza,
- La “polverizzazione” del processo che aveva contribuito all’affermazione di una domanda abitativa chiara ed unitaria, con precisi requisiti di necessità
- La “dissociazione” che impedisce di poter creare una tendenza della domanda sovrapponendo la categoria sociale alla condizione economica, rendendo ancora più difficoltosa la crescita e la realizzazione personale dei singoli utenti e delle famiglie.

Già a partire dal 2018 si registrava un clima di sfiducia generalizzata e di infragilimento dei bilanci delle famiglie, in termini reddituali e di capacità di risparmio, che andavano a condizionare i comportamenti degli utenti rispetto alla domanda abitativa.

Nella mentalità tradizionale italiana il supporto della rete familiare continua ad essere decisivo laddove il sistema pubblico non riesca a garantire soluzioni eque ed accessibili per chiunque avente bisogno, in particolare i giovani che si trovano in condizione di precariato lavorativo e mancanza di slide prospettiva; tuttavia, il fenomeno di “contrazione” delle famiglie in precedenza menzionato, e la frammentazione delle strutture sociali, fa emergere nuove categorie caratterizzate da una situazione incerta e prive di un solido supporto per le quali l’accesso al mercato immobiliare è una spesa insostenibile, e che nonostante non si trovino in una peculiare situazione di povertà estrema, di fatto ingrossano le fila di quelli che rientrano di fatto in una situazione di disagio abitativo.

Gran parte di questa categoria, al netto della stima fatta in Ita-

<sup>60</sup>. Nomisma (2020), *Dimensioni del disagio abitativo pre e post Covid 19*.  
Fonte: <https://csm.federcasa.it>

lia nel 2019, è costituita “da famiglie con figli, nella fascia di età 45-54 anni, con un livello di istruzione modesto (in taluni casi senza nessun titolo di studio) e con un reddito medio familiare “basso” che non supera 1.200 euro al mese, potendo contare su un solo percettore ed una condizione occupazionale incerta.<sup>61</sup> Questa componente era già in aumento prima della pandemia, per un valore di +12,8% nel periodo di tempo 2018/2019. A distanza di un anno, la stima effettuata da Nomisma<sup>62</sup> restituisce alcune chiavi di lettura e punti di vista con cui interpretare la complessità del periodo di tempo preso in esame. Nell'indagine emerge una spaccatura tra gruppi di famiglie determinata non solo dalla solidità reddituale dei nuclei presi in esame, ma anche dalla loro tipologia e dall'età dei componenti. Nell'attuale contesto il rischio di un'ulteriore allargamento della forbice sociale tra i gruppi familiari e polarizzazione della ricchezza risulta molto evidente. Tra la seconda parte del 2020 e l'inizio del 2021, circa la metà delle famiglie prese in esame ha visto dimezzata la percezione della sicurezza in termini di solidità reddituale rispetto al primo arco temporale della conduzione dell'indagine. Nel primo trimestre del 2020 il reddito disponibile ha risentito della flessione dei redditi da lavoro, in particolare per i lavoratori dipendenti e ancora più marcata per gli autonomi, anche se con forti differenze che riflettono la diversa incidenza dei provvedimenti restrittivi sulle attività<sup>63</sup>. Nel complesso, per le famiglie che prima dell'emergenza sanitaria erano nel quinto più basso della distribuzione, la riduzione sarebbe stata due volte più ampia di quella subita dalle famiglie appartenenti al quinto più elevato. Nel medesimo periodo, la diseguaglianza della distribuzione del reddito netto equivalente da lavoro, misurata dall'Indice del Gini per i nuclei con capofamiglia di età inferiore ai 64 anni e in cui non si percepiscono redditi da pensione, sarebbe aumentata di circa due punti percentuali toccando il valore massimo dal 2009. Questi due punti percentuali di aumento si stima possano essere stati assorbiti dagli ammortizzatori sociali, ma ciò non riduce il rischio di accentuazione delle diseguaglianze, sia per la maggiore presenza di lavoratori a basso reddito nei settori con più elevato rischio di contagio e con minori possibilità di lavorare a distanza, sia perché gli ammortizzatori offrono un sostegno di natura temporanea a fronte di ripercussioni potenzialmente durature<sup>64</sup>. L'osservatorio Caritas fornisce ulteriori dati sulla portata del fenomeno che viene definito “nuova povertà<sup>65</sup>”. I cosiddetti “nuovi poveri” che da un tempo relativamente recente si recano presso le organizzazioni di beneficenza per ricevere aiuto, sono italiani e stranieri, giovani adulti ma anche anziani soli, famiglie con minori, nuclei con disabili. Si tratta di persone che prima dell'emergenza potevano contare su un impieghi precari; o piccoli commercianti, lavoratori autonomi, ma anche persone che versavano già da tempo in uno stato di disoccupazione. A loro si aggiungono i cassaintegrati (aumentati vertiginosamente durante il periodo iniziale dell'emergenza sanitaria) o liberi professionisti in attesa dei trasferimenti monetari di protezione e assicurazione sociale. Il contesto descritto stimola

61. Ibidem.

62. Nomisma, (2021), *Come abiteremo insieme? Le attese e i desideri sulla casa nell'indagine Nomisma sulle famiglie italiane 2021*. Fonte: <https://www.nomisma.it/come-abiteremo-insieme-indagine-sulle-famiglie-italiane-2021/>

63. Nomisma (2020), *Dimensioni del disagio abitativo pre e post Covid 19*. Fonte: <https://csm.federcasa.it>

64. Banca d'Italia Eurosystema (2020), *Relazione annuale sul 2020*. Fonte: <https://www.bancaditalia.it/publicazioni/relazione-annuale/2020/index.html>

65. Fonte: <http://www.caritas.it/rapporto2020>

la riflessione sulla necessità di un ripensamento delle tradizionali politiche di sussistenza, in modo che possano rispondere efficacemente a nuovi e specifici bisogni. Le misure tradizionali, tra le quali il sistema dell'ERP, intervengono sempre più sulla fascia di grave povertà mettendo a rischio la sostenibilità dell'attività gestionale in capo alle Aziende casa locali. Il non avere un alloggio e l'essere esclusi dalla possibilità di disporne, sono tra le forme più estreme di povertà e deprivazione. La povertà e l'esclusione sociale rappresentano un fenomeno complesso e la loro misurazione richiede un approccio pluridimensionale. L'UE utilizza come indicatore principale il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, e altri, tra i quali "deprivazione abitativa". In Italia il tasso di deprivazione abitativa riguarda il 5% della popolazione a fronte del 4% medio dei paesi europei. Incoraggiante, per il sistema Italia, è la tendenza alla riduzione del tasso nel tempo (in 10 anni di oltre 3 punti percentuali con un'accelerazione negli ultimi due anni)<sup>66</sup>. La pandemia ha apportato un forte cambiamento nella concezione di questo modello, dovuta ad un inevitabile fenomeno di accelerazione digitale che ha dato origine altresì a una nuova domanda di socialità dovuta alla forte imprevedibilità di questi tempi. I principali effetti che dopo un anno il covid ha prodotto sull'abitare sono la ricerca di nuovi spazi in seguito all'isolamento forzato, nuove modalità di lavoro come lo Smart - working, nuovi modelli di vita e una maggiore attenzione all'ambiente, ed inoltre "la pandemia ha evidenziato il ritorno a una voglia di proprietà nuova e diversa dal passato, dalla fase del grande inurbamento che aveva portato allo svuotamento dei piccoli centri, ma anche sottolineato le difficoltà degli anziani, dei giovani e di altre categorie che il Governo, attraverso i Decreti d'emergenza, sta cercando di attenuare: sono elementi non ancora compresi a pieno, ma che condizioneranno i prossimi anni"<sup>67</sup>. Tutto questo si delinea in un quadro socioeconomico già compromesso ben prima dell'avvento del Covid, acuito dalla pandemia, e coinvolge oltre alle componenti strutturalmente in sofferenza, anche quelle categorie risultate penalizzate dalla crisi delle attività economiche appena sperimentata. Il report realizzato da Nomisma si è concentrato sull'analisi rispettivamente delle intenzioni di acquisto di alloggi e di dotazioni per gli alloggi da parte delle famiglie italiane, e ha focalizzato l'attenzione sulle motivazioni che portano le suddette famiglie a considerare invece l'affitto come un'opzione nel momento in cui manchino le risorse sufficienti ad accedere al mercato della compravendita immobiliare. La pandemia, e la conseguente imposizione a passare la maggior parte del tempo nelle proprie case, ha costretto le persone a fare il punto sulla propria situazione abitativa: l'intenzione di acquisto da parte di 3,3 milioni di famiglie passa dal 9,5% nel 2020 al 12,8% nel 2021<sup>68</sup>. La propensione di acquisto per uso primario si conferma comunque un obiettivo prioritario delle famiglie. Le motivazioni di acquisto di "prima casa" e di "sostituzione prima casa" riguardano complessivamente l'80% delle volontà manifestate, in crescita rispetto al 2020 (74,2%)<sup>69</sup>. Tale tendenza riguarda soprattutto i giovani Under 35 anni interessati all'acquisto della prima casa, in affitto e con redditi medio

66. Nomisma (2020), *Dimensioni del disagio abitativo pre e post Covid 19*.  
Fonte: <https://csm.federcasa.it>

67. Marcantili M. (2021), *Come abiteremo insieme? Le attese e i desideri sulla casa nell'indagine Nomisma sulle famiglie italiane 2021*.  
Fonte: <https://www.nomisma.it/come-abiteremo-insieme-Indagine-sulle-famiglie-italiane-2021/>

68. NOMISMA, (2021), *Indagine sulle famiglie italiane 2021*.  
Fonte: <https://www.nomisma.it/come-abiteremo-insieme-Indagine-sulle-famiglie-italiane-2021>

69. Ibidem.

bassi, oppure imprenditori e liberi professionisti, con una casa in proprietà, interessati alla sostituzione. Le manifestazioni d'interesse supportate dalla componente d'investimento risultano invece in diminuzione (10,2% delle intenzioni) e riguardano persone per lo più di età matura, che vivono da sole oppure in nuclei con figli, con una situazione reddituale piuttosto stabile e solida. Per quanto riguarda le considerazioni sul mercato degli affitti, l'Indagine rileva che, rispetto al 54,5% dello scorso anno, il 64,1% delle famiglie considera l'affitto un'opzione a causa della mancanza di mezzi economici adeguati ad accedere al mercato della compravendita. A questo gruppo si affiancano quei nuclei familiari che considerano la proprietà poco conveniente per le spese da sostenere (13,1% delle famiglie che vivono in affitto) o che non hanno la possibilità di impegnarsi a lungo termine in un investimento così oneroso. Alla base di tale scelta vi sono, talvolta, anche esigenze lavorative e di studio (7,3% delle famiglie). Infine, vi è un altro gruppo di famiglie per le quali la locazione è una situazione temporanea, in attesa che si creino le condizioni per poter accedere al mercato della compravendita (15,6%). L'analisi dei profili delle famiglie intenzionate a prendere in affitto un'abitazione fa emergere due differenti componenti. Da una parte, i nuclei caratterizzati dall'impossibilità di sostenere le spese per l'acquisto di un alloggio a causa della mancanza di condizioni finanziarie adeguate. Si tratta di coppie con figli, che vivono una condizione economicamente poco solida. Dall'altra, invece, vi sono coloro che esprimono la preferenza per la liquidità e la volontà di non impegnarsi in un investimento così oneroso; tale scelta può essere dettata anche da esigenze di maggiore mobilità per motivazioni lavorative, come nel caso dei nuclei composti da dirigenti, lavoratori qualificati, con un reddito familiare netto oltre 3.500 euro al mese, che prediligono tale opzione abitativa perché maggiormente rispondente alle esigenze familiari e professionali. I dati confermano la rilevanza prospettica di questo segmento di mercato, che può vantare una domanda in crescita, particolarmente esigente in relazione alla qualità del prodotto offerto dal punto di vista non solo dell'oggetto, ma anche del contesto e dei servizi connessi.

L'indagine condotta nel 2021 si è concentrata particolarmente sull'analisi della differenza tra i concetti di "vivere" e "abitare" a seconda dei vissuti di due particolari categorie sociali, i giovani under 35 e gli anziani over 65 e over 75<sup>70</sup>. Nell'ambito di questa ricerca è stato individuato il rischio concreto, per questi "nuovi anziani", di diventare più vulnerabili al rischio di povertà, in quanto il ceto cui appartengono è risultato nell'ultimo biennio gravemente impoverito, ed è stata illustrata la situazione dei giovani che nonostante i tentativi di risparmiare e molti sacrifici, non riescono ad arrivare alla stabilità economica necessaria per garantirsi la sicurezza di una casa di proprietà. La pandemia ha, ancora di più, dimostrato quanto anacronistico sia "il sogno italiano" consistente nel lasciare la casa ai figli, e soprattutto quanto non sia più attuabile, al netto del profondo cambiamento delle

70. Ibidem.

esigenze intergenerazionali inerenti l'abitare, la convivenza di più generazioni, figli, genitori e nonni, in un unico appartamento, come invece era prassi accadesse nel secolo scorso nel contesto italiano. La casa, pertanto, resta sì una leva che motiva alcune scelte di vita, di investimento professionale e perfino simboliche, ma allo stesso tempo, la "destinazione casa" assume connotati diversi e più ampi. "L'abitare diventa un progetto sociale, un artefatto che ci consente di vivere meglio rispetto a quanto la natura consentirebbe. In questa prospettiva, la casa abbandona il ruolo di mera funzione e diventa evento morale, che apre alla presenza di altri, come emerso durante il Covid, e che rende pienamente legittima e attuale la domanda "come abiteremo insieme?"<sup>71</sup>. Nella prima fase di ripresa dall'emergenza post covid, numerose città hanno avviato una riflessione, atta alla costruzione di alcune "buone pratiche" per il raggiungimento di obiettivi di costruzione di spazi pubblici sostenibili ed inclusione sociale<sup>72</sup>:

- Una revisione del modello attuale di produzione di reddito in ambito urbano e lo sviluppo di reti di economia circolare, local-based e redistributiva<sup>73</sup>.
- L'aumento della fornitura e dell'accessibilità di servizi pubblici di base (sanità, istruzione, trasporto) e di beni essenziali come la casa, l'acqua, il cibo; un esempio rilevante in termini di integrazione delle politiche abitative è l'esperienza di Lisbona con il programma di alloggi in "affitto sicuro", basato sulla riconversione di appartamenti destinati ad affitti brevi in locazioni di lungo periodo, in parte riservate ai lavoratori essenziali<sup>74</sup>.
- Un uso nuovo e flessibile del patrimonio di spazi di proprietà pubblica (attrezzature sportive, parchi e giardini delle scuole) che potrebbero essere proficuamente aperti alla collettività nei momenti in cui non vengono utilizzati (come alcune amministrazioni comunali stanno già facendo) ed in alcuni casi, riutilizzati attraverso la realizzazione di quote di edilizia residenziale sociale<sup>75</sup>.

In conclusione, la creazione di nuove politiche di inclusione sociale ha richiesto un impegno sostanziale in direzione di una rinnovata centralità delle politiche pubbliche nei processi di trasformazione e gestione urbana, e della promozione di una governance collaborativa che coinvolga istituzioni, stakeholders, cittadini, network internazionali di città<sup>76</sup>.

Tali temi pervadono le proposte di mutamento provenienti dal tessuto sociale che si è fatto promotore delle pratiche di mutualismo auspicate: ne nascono alcuni manifesti programmatici che delineano vie d'uscita multiscolari facenti leva sul ruolo dello spazio pubblico, ed integrano in maniera efficace molteplici risposte per la risoluzione della questione abitativa<sup>77</sup>, che devono essere trattate tramite un approccio organico e strutturato: in particolare, inerente proprio alla componente dello spazio di relazione tra abitazioni e costruzione di un progetto sociale che risponda alle istanze correlate all'abitare, che si lega alle considerazioni che questa tesi intende affrontare.

71. Colombi M. (2021), "La città di mezzo" e la casa come evento morale, disponibile su <https://nomisma.it>

72. Potagers solidaires : face à la crise, Nantes expérimente in Zografos C. et al. (2020) *The everyday politics of urban transformational adaptation: Struggles for authority and the Barcelona superblock project*, in *Cities*, Science Direct, Elsevier.  
Fonte: <https://metropole.nantes.fr/actualites/2020/environnement-nature/paysages-nourriciers>

73. Amsterdam Circular Strategy 2020-2025. Fonte: <https://amsterdam.nl>

74. C40, Scheda di progetto, Lisbona. Fonte: <https://www.c40.org/cities/lisbon/>

75. Torrens L. (2020), *Ageing and improved public management: the case of Barcelona and social superblocks*, Planning and Innovation, Area of Social Rights, Barcelona City Council.  
Fonte: [barcelona.cat/superilles](https://barcelona.cat/superilles)

76. Magnaghi A. (2014), *La biorégion urbaine. Petit traité sur le territoire bien commun*, Eterotopia France/Rhizome, Paris.

77. OECD (2020), *Tackling Coronavirus (Covid-19): Contributing to a global effort. Cities Policy Responses*. Fonte: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff/>





CAPITOLO 2 **Le risposte alla questione abitativa  
nelle politiche per la casa**

*Tabella 1 - Quadro normativo italiano in materia di regolamentazione delle risposte alla questione abitativa .*

1856 Decreto Sovrano	Definisce il piano urbanistico per la costruzione della nuova strada di Via della Salute
1903 Legge n. 254 "Legge Luzzatti"	Individua il fabbisogno di edilizia popolare in Italia e attribuisce ai Comuni il compito di realizzare abitazioni popolari
1904 R.D.N. n.164	Avvia la creazione di Istituti che coordinino le attività di finanziamento, costruzione e gestione di immobili residenziali popolari;
1906 Testo Unico sull'edilizia Popolare	Raccoglie la Legislazione precedente ed avvia la nascita di alcuni I.A.C.P.
1919 R.D.N. n.2318	Attribuisce ai Comuni la piena facoltà di fondare Istituti Autonomi per le Case Popolari (I.A.C.P.);
1924 Regio Decreto n.1944	L'Istituto Autonomo Fascista subentra al precedente (e diventa Istituto Autonomo Fascista per le Case Popolari) con l'aggiunta dell'Istituto Nazionale per le Case degli Impiegati Statali
1936 Regio Decreto n.1049	Norma le funzioni degli I.A.C. P
1938 II Testo Unico (regime Fascista)	Si distingue la Casa Popolare (max 3 vani) da quella Economica (max 10 vani)
1942 Legge n.1150 Legge Urbanistica Fondamentale	È la prima Legge italiana che disciplina organicamente la materia urbanistica. Rappresenta il riconoscimento della proprietà a "funzione sociale". Sulla base delle Leggi precedenti (Legge di Napoli del 15/1/1885) viene ribadito e legittimato il principio dell'esproprio per pubblica utilità.
1949 Legge n.43 Legge INA CASA o Legge Fanfani	Definisce un programma settennale con il quale l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, doveva provvedere a costruire edifici per famiglie a basso reddito e rilanciare il settore dell'edilizia offrendo nuovi posti di lavoro. Oltre all'INA CASA, venivano individuati altri soggetti ai quali affidare le realizzazioni (INPS, INCIS e altre Amministrazioni dello Stato). Costruire il maggior numero di alloggi al minor costo possibile è uno degli obiettivi prioritari della norma
1949 Legge n.408 Legge Tupini	Completa ad amplia il campo della Legge INA CASA
1962 Legge n.167	Introduce i Piani di Zona con la finalità di assicurare la disponibilità di aree fabbricabili e la loro urbanizzazione. E' con questa Legge che sorgono i Piani per l'Edilizia Economica Popolare (PEEP) che ancora oggi vengono contemplati dalla strumentazione urbanistica dei Comuni. Lo scopo fondamentale è quello di fornire all'ente pubblico, gli strumenti concreti per programmare gli interventi nel settore della casa, e per incidere tramite questi, sull'assetto del territorio urbano, contrastando la speculazione fondiaria e indirizzando lo sviluppo edilizio con i piani di zona (di contenuto analogo ai Piani particolareggiati) da realizzare su aree espropriate, all'edilizia economica e popolare.
	Per la prima volta l'esproprio era utilizzabile non solo per i terreni destinati per i terreni pubblici, ma anche per quelli destinati a residenza, e veniva stabilita un'indennità di esproprio inferiore al valore di mercato, fissata al valore che le aree avevano sul mercato due anni prima dell'adozione del piano PEEP.

78. Fonti per elaborazione tabella: Di Biagi P. (2001) (a cura di), *La grande ricostruzione, il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, Donzelli, Roma; Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

1963 Legge n.60	Sostituisce la gestione INA CASA con la GESCAL
1971 Legge n.865 "Legge per la Casa"	Riordino generale delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica per quanto riguarda i livelli istituzionali di programmazione, gestione e finanziamento. Prevede il finanziamento di un programma triennale, la costruzione unitaria di grandi quartieri e l'avvio delle politiche di recupero dell'esistente
1975 - 1977 Leggi n.166 e n.513	Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica
1978 Legge n.457	Introduce e rielabora il concetto della programmazione pluriennale ed incentiva e disciplina il recupero del patrimonio edilizio esistente attraverso il Piano di Recupero
1992 Legge n.179	Introduce nuova strumentazione urbanistica rivolta al recupero del patrimonio esistente attraverso i Piani Integrati di Intervento (P.I.I.) e Piani di Riqualificazione Urbana (P.R.U.)
Anni 2000	Contratti di Quartiere, strumenti di pianificazione urbanistica ma soprattutto sociale. L'art. 4 della legge 8 febbraio 2001, n. 21, prevede che il Ministero dei Lavori Pubblici promuova un programma innovativo in ambito urbano finalizzato prioritariamente ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale e che preveda, allo stesso tempo, misure ed interventi per incrementare l'occupazione, per favorire l'integrazione sociale e l'adeguamento dell'offerta abitativa.
Piano nazionale di edilizia abitativa.	il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa approvato con DPCM del 16 luglio 2009. Il Piano consiste in un insieme di interventi da attivare con il cofinanziamento degli enti locali e la partecipazione di soggetti privati, al fine di ridurre il disagio sociale e incrementare l'offerta abitativa a canoni sostenibili, attraverso programmi costruttivi volti alla sostenibilità ambientale ed energetica.
Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA)	Con il decreto firmato il 7 ottobre 2021 dal MIMS vengono assegnati 2,8 miliardi del PNRR per attuare il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PinQua), un Piano di investimento per realizzare interventi di edilizia sociale e rigenerazione urbana in tutta Italia.



## 2.1 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase della crescita industriale

Come si insinua nella coscienza collettiva il tema dell'alloggio per il popolo all'interno del vertiginoso processo di modernizzazione capitalistica delle città?

“La condizione della classe operaia è la vera base e il punto di partenza di tutti i movimenti sociali del presente poiché essa è la più alta e la più palese vetta della miseria sociale esistente ai nostri giorni”, affermava Engels nel 1845<sup>79</sup> sostenendo, prendendo in esame i salari degli operai che abitavano i quartieri malsani delle città investite dalla crescita industriale e le loro condizioni di vita, come la rivoluzione industriale avesse nettamente peggiorato la condizione sociale dei lavoratori, sottolineando la netta differenza tra i quartieri, nettamente separati tra loro in una proiezione della geografia fisica delle nuove città che ricalcava fedelmente la separazione sociale, in cui viveva la classe operaia e quelli invece riservati alla borghesia impiegatizia, e anche la disparità salariale tra i lavoratori dell'industria e lavoratori loro coetanei in epoca pre - industriale, che avevano uno stipendio più alto oltre a migliori condizioni di vita, in ambienti più sani e piacevoli<sup>80</sup>. Questi aspetti di degrado dovuti alla rapida trasformazione indotta dallo sviluppo industriale erano fortemente comuni nelle città europee di quel periodo, tanto da sanare la nascita delle prime società di mutuo soccorso e cooperative di lavoratori. Esse nacquero come risposta alle disperate condizioni abitative delle classi lavoratrici nel contesto storico della rapida industrializzazione e urbanizzazione dell'Europa, allo scopo di fornire alloggi adeguati e a prezzi accessibili alle classi lavoratrici urbane, profondamente ispirate da figure come Robert Owen (1771-1858), filantropo e socialista utopista gallese, e Victor Aimé Huber (1800-1869), riformatore sociale tedesco. Tra il 1849 e il 1852, Huber, che faceva parte del comitato esecutivo di un'innovativa impresa edile senza scopo di lucro, costruì sei alloggi cooperativi a Berlino. A pochi anni di distanza, nel 1861, ottantaquattro case furono costruite a Rochdale dalla prima cooperativa di abitazione del Regno Unito<sup>81</sup>. Le cooperative sociali nascono con la finalità di difendere il potere d'acquisto delle masse operaie, povere e scarsamente tutelate, che

79. Engels F. (1845), *La condizione della classe operaia in Inghilterra*, Editori Riuniti, IV ed. Roma 1992.

80. Benevolo L. (2005), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari.

81. ICA e CECODHAS Housing Europe e ICA Housing (2012), *Profiles of a Movement: Co-operative Housing around the World*. Fonte: <https://housingeurope.eu>

si affacciavano ai primi problemi dovuti alla nascita di un nuovo modello di collettività mai visto prima.

In questo modo, a metà dell'Ottocento si verificano le prime realizzazioni di edilizia economica non speculativa promosse dalla borghesia europea, dalle società di mutuo soccorso e dalle cooperative. Le prime cooperative di abitazione nacquero come risposta alle disperate condizioni abitative delle classi lavoratrici nel contesto storico della rapida industrializzazione e urbanizzazione dell'Europa, allo scopo di fornire alloggi adeguati e a prezzi accessibili alle classi lavoratrici urbane.

Con queste premesse, le cooperative hanno gradualmente ampliato la loro attività, e all'inizio del Novecento erano più o meno diffuse in tutta Europa. Soprattutto dopo le due guerre mondiali, hanno assunto un ruolo decisivo nella ricostruzione del patrimonio edilizio devastato. Oggi, secondo l'organizzazione Co-operative Housing International, 27 milioni di europei vivono in cooperative di abitazione<sup>82</sup>.

Esistono modalità molto differenti secondo cui l'abitare regolamentato dalle cooperative sociali è stato attuato nei diversi paesi. Nel Regno Unito i progetti pionieristici degli alloggi cooperativi furono ispirati dal movimento delle città giardino di Ebenezer Howard, ma questa soluzione rimase ben presto circoscritta ad un'estensione molto modesta, in quanto le risposte alla questione abitativa si sono orientate sempre maggiormente verso la realizzazione di alloggi pubblici sovvenzionati per le classi lavoratrici e in seguito sull'incoraggiamento al raggiungimento della proprietà privata della casa per le classi medie<sup>83</sup>.

In Germania, alla fine dell'Ottocento, le prime cooperative di abitazione si ispirarono al modello britannico, ma più che in risposta alle rivendicazioni scaturite dalle difficili condizioni di vita della classe operaia, cominciarono a ricoprire un ruolo determinante solamente dopo la seconda guerra mondiale, in risposta alla grave carenza di alloggi scaturita dal conflitto bellico; in Svezia, le cooperative sociali con un ruolo decisivo nella risposta alle problematiche scaturite dalla questione abitativa nacquero nel 1923 come risposta alla carenza di alloggi e alle enormi speculazioni immobiliari, per garantire l'accesso ad alloggi di adeguata qualità attraverso cooperative di proprietà degli inquilini<sup>84</sup>. Dopo la Seconda guerra mondiale, le cooperative di abitazione crebbero in tutto il paese, sostenute dai governi socialdemocratici che fornivano il sostegno necessario ma al tempo stesso permettevano di mantenere intatta la loro autonomia. Le cooperative di abitazione sono nate in contesti storici, politici e culturali diversi, in alcuni paesi favorite dallo Stato attraverso politiche dall'alto, mentre in altri sono nate da movimenti sociali dal basso<sup>85</sup>.

Hanno avuto inizi più o meno modesti intorno all'inizio del Novecento e storicamente hanno avuto riscontri positivi o meno in maniera fortemente dipendente dal sostegno politico fornito dai governi. Si sono formate soprattutto in contesti urbani industrializzati, caratterizzati da una forte domanda di alloggi in situazioni dove le condizioni di vita erano insostenibili, costituendo un'importante

82. Fonte: [www.housinginternational.coop](http://www.housinginternational.coop).

83. Borden I. (1999), *Social space and cooperative housekeeping in the English garden city*, in *Journal of Architectural and Planning Research*, Vol. 16, No. 3 (Autumn, 1999). Fonte: [jstor.org](http://jstor.org)

84. Beetz S. (2008), *Housing Cooperatives and Urban Development*, in *Journal of Urban Studies*, n.47. Fonte: <http://www.difu.de/node/5929#1>.

85. Minelli A. R. (2004), *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna.

forza trainante nel promuovere uno sviluppo urbano sostenibile, equo e socialmente inclusivo; nel tempo sono diventate non più semplici fornitrici di alloggi a costi contenuti ma anche protagoniste influenti della società civile, svolgendo una funzione di primo piano nel definire l'immagine e la qualità di vita in quartieri e città e nell'indicare che cosa questi dovrebbero offrire ai loro cittadini, che da massa di persone etichettata come semplice impiego di forza lavoro senza diritti, iniziavano a pretendere di poter avere riconosciuta la loro autodeterminazione come individui con dei diritti di base e inalienabili<sup>86</sup>. Le cooperative sociali sono state il primo baluardo di tentativo di visione strutturalista della società, organismo che nella prima volta nella storia svolgeva una funzione importante e innovativa nel mondo industrializzato, la lotta per garantire i diritti del proletariato, persone che non avevano accesso ad un alloggio adeguato e costrette a vivere in contesti inqualificabilmente degradati, e che attraverso il dialogo con le istituzioni, ponevano il tema delle nuove problematiche sociali e della questione abitativa per la prima volta all'interno del dibattito pubblico. In questo contesto, nascono le società di mutuo soccorso e le cooperative sociali di lavoratori, realtà estese e diffuse, nonostante la concentrazione localizzata soprattutto nelle aree a più intensa dinamica di sviluppo. Esse costituiscono il primo tentativo nella storia di far fronte ai nuovi problemi sociali, e hanno prodotto le prime realizzazioni di edilizia economica non speculativa<sup>87</sup>.

Il primo tentativo italiano per una politica volta a disciplinare l'intervento dello Stato a beneficio dei ceti poveri senza intenti speculativi consiste nella Legge n.254 del 1903, denominata Legge Luzzatti, che sancisce che debba spettare al comune la realizzazione degli alloggi popolari, basandosi sull'esperienza di Trieste, ove nel 1902 si era costituito l'Istituto Comunale per gli alloggi minimi. Tale legge affronta il tema dei programmi di intervento di edilizia con finalità non speculative fino allora realizzati in modo puntuale ma abbastanza frequente dalle Società di Mutuo Soccorso e dalle Cooperative sociali, e affida ai Comuni il ruolo di garante per l'abitazione per i più bisognosi; la legge individua un unico ente per la realizzazione delle case popolari: l'Istituto Case Popolari (ICP)<sup>88</sup>.

In questa prima fase lo Stato non interviene in maniera diretta, ma solo come regolatore di processi e per sopperire alla mancanza di abitazioni popolari si affida a soggetti privati che vengono autorizzati a concedere prestiti alle Società di Mutuo Soccorso e alle Cooperative, destinatarie dei proventi e soggetti realizzatori. Dopo i due Testi unici del 1908 e del 1919, il settore dell'edilizia per le classi sociali a basso reddito acquisisce un riferimento per il coordinamento delle leggi emanate a partire dall'inizio del secolo. Gli aspetti principali riguardano l'organizzazione e la funzione degli enti mutuanti e mutuatari, le disposizioni per l'espropriazione delle aree, le caratteristiche degli alloggi. Un elemento fondamentale è l'inizio del ruolo dello Stato come finanziatore, poiché il Testo unico istituisce la possibilità da parte degli Enti pubblici di richiedere prestiti agli organismi pubblici o privati e il contributo da parte dello Stato per consentire agli enti promotori di pagare, relativamente alle somme

86. Ferrera M. (2005), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.

87. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

88. Acocella A. (1980), *L'edilizia residenziale pubblica in Italia dal 1945 ad oggi*, CEDAM, Padova.

percepiti, i tassi di interesse imposti dal mercato. In un primo momento, il Testo Unico trova scarsa applicazione a causa dell'inizio della Seconda guerra mondiale che porta ad un arresto dell'attività edilizia. Bisogna attendere la fine del conflitto per vedere il rilancio sia dell'attività edilizia, cui è indirizzata la legislazione concernente, la fase di ricostruzione<sup>89</sup>.

## 2.2 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase della ricostruzione

Durante la Seconda guerra mondiale, le attività produttive si svolgono in modo irregolare e le risorse finanziarie sono impiegate principalmente a servizio delle esigenze legate al conflitto.

In questo contesto gli Stati Uniti cominciano a concedere numerosi aiuti, tra cui i finanziamenti volti alla ricostruzione degli edifici bombardati. L'organizzazione internazionale denominata United Nations Relief and Rehabilitation Administration, costituita con atto del 9 novembre 1943, sottoscritto a Washington da 44 stati, ha lo scopo di fornire aiuti e assistenza alle popolazioni colpite dalla guerra nei paesi passati sotto il controllo degli Alleati<sup>90</sup>. Il governo dell'UNRRA è esercitato dall'Assemblea Generale e da Commissioni speciali, che si occupano dei problemi di specifiche aree di intervento. In Italia, l'UNRRA attua vari tipi di progetti di aiuto e la ricostruzione delle abitazioni da parte dell'UNRRA-CASAS, guidata da Adriano Olivetti, in base agli accordi firmati l'8 marzo 1945 e il 19 gennaio 1946. A mano a mano che la situazione politica evolve, l'Ente si trova a fronteggiare problematiche sempre più generali e sempre meno legate alle conseguenze dei bombardamenti e piuttosto relative a situazioni caratteristiche del nostro paese, come il degrado delle periferie urbane e le zone depresse del meridione. Il mandato instabile e sfuggente dell'organizzazione ha portato alla fine a una crisi e alla creazione dell'ISES (Istituto per l'edilizia sociale e lo sviluppo)<sup>91</sup>. Il perdurare della guerra e dell'occupazione tedesca in Italia causò un tale dissesto economico che nel 1945 diversi Paesi, tra cui l'Italia, non riuscirono ad avviare il processo di ricostruzione. La guerra polverizza circa 2 milioni di stanze nel nostro Paese, ed a questa circostanza si aggiungono gli effetti della stagnazione edilizia dovuta alla guerra e le esigenze dell'afflusso di immigrati nelle aree urbane, oltre alle già gravi condizioni di insalubrità delle abitazioni anteguerra, circostanza che rende necessaria la costruzione di circa dieci milioni di stanze<sup>92</sup>. Dall'esame della legislazione riguardante l'edilizia abitativa promossa dall'operatore pubblico dal dopoguerra alla fine degli anni '50, è possibile suddividere i provvedimenti legislativi in tre categorie di intervento<sup>93</sup>:

- La costruzione di alloggi popolari a totale carico dello Stato tendenti a garantire, nell'ambito di una politica assistenziale, il diritto all'abitazione a strati sociali privi di abitazione quali quelli

89. Ravagnan C. (2011), op.cit.

90. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

91. AA.VV. Istituto Luigi Sturzo (2002), *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano INA-Casa*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

92. Di Biagi P. (2010) (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli, Roma.

93. Acocella A., op. cit.

- colpiti da distruzioni belliche<sup>94</sup>.
- La distribuzione di agevolazioni fiscali, concessioni di mutui e contributi statali sul pagamento degli interessi a enti pubblici per l'intervento edilizio (IACP, INCIS...) o a cooperative edilizie tendenti a facilitarne la costruzione e l'acquisto di alloggi da destinare a determinate categorie di cittadini<sup>95</sup>.
- L'erogazione di contributi diretti dello Stato per la costruzione di alloggi popolari per lavoratori dipendenti realizzati da enti pubblici esistenti o a tale scopo costituiti in attuazione di piani pluriennali di intervento<sup>96</sup>, tipologia di intervento varata proprio in un momento in cui l'Italia fronteggia una situazione critica, legata alla crisi dell'IACP, derivante dalla naturale stagnazione del settore abitativo e dalla situazione finanziaria causata dagli arretrati degli inquilini<sup>97</sup>.

In questi anni, lo Stato agisce nella variazione di politiche sociali al fine di proteggere le fasce sociali più deboli dalle fasi di ristagno dell'economia<sup>98</sup>. In questa situazione il Governo emana due nuovi provvedimenti con lo scopo di stimolare il settore edilizio: La Legge n.43 del 1949 denominata Legge Fanfani (che prende il nome dal Ministro del Lavoro) e la Legge n.408 del 1949 denominata Legge Tupini (che prende il nome dal Ministro dei Lavori pubblici). La Legge Fanfani definisce quindi, sulla base di queste linee teoriche, il Piano INA-Casa, volto ad incrementare l'occupazione operaia attraverso la costruzione di case per i lavoratori, finanziato da un sistema misto pubblico-privato a carico dei lavoratori (0,60% del salario), dei datori di lavoro (per l'1,2%) e dello Stato (pari al 4,30% calcolato sul complesso delle contribuzioni). Le abitazioni sono finalizzate in parte alla vendita e in parte alla locazione<sup>99</sup>, in base ad una logica corporativa e una distribuzione degli alloggi a sorteggio. Le previsioni del Piano INA-Casa rappresentano in totale 1.920.000 vani corrispondenti a 355.000 alloggi. Tra il 1951 e il 1961 – anni del censimento – gli insediamenti INA-Casa rappresentano il 10% della produzione totale di alloggi con picchi del 18% al Sud<sup>100</sup>. I due programmi settennali INA-CASA assorbono la quasi totalità della produzione edilizia finanziata dallo Stato, mandando in sofferenza gli IACP, principalmente sovvenzionati dallo Stato e sono parzialmente interessati dai programmi INA-CASA.

La produzione pubblica copre solo in parte la domanda abitativa, riproducendo il problema dell'emergenza nelle classi meno abbienti, aggravato dall'inarrestabile ondata migratoria dei rifugiati dalle campagne. La legge Tupini, completata in concomitanza con il piano INA-Casa, allarga la platea dei beneficiari di questa misura, non più solo ai lavoratori dipendenti, ma anche alla generalità dei cittadini in possesso di determinati requisiti<sup>101</sup>; allo stesso tempo, il problema abitativo dei nuovi residenti urbani continua a trovare la sua risposta nella soluzione peggiore: l'abusivismo, che si connota sempre di più come sistema parallelo al mercato immobiliare.

94. Cfr. D.lgs. C.p. s. n. 261 del 10 aprile 1947), quelli alloggiati in abitazioni malsane (Legge n. 640 del 9 agosto 1954), quelli colpiti da alluvioni (Legge n. 687 del 1° agosto 1957).

95. Cfr. D. Lgs. C.p. s. n. 399 del 1947, Legge n. 408 del 2 luglio 1949, Legge n. 715 del 10 agosto 1950, poi seguite dalle Leggi n. 195 del 1962, n. 218 del 29 marzo 1965, DL n. 1022 del 6 settembre 1965, Legge n. 422 del 28 marzo 1968.

96. Cfr. provvedimenti INA, poi GE-SCAL.

97. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

98. Vicari Haddock S. (2004) *La città fordista in La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna.

99. Ravagnan C. (2011), op.cit.

100. Di Biagi P. (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli, Roma.

101. Ravagnan C. (2011), op.cit.

## 2.3 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase dell'espansione

All'inizio degli anni '60 si consolida lo sviluppo industriale, definendo un periodo di cambiamenti politici in cui il tema della casa costituisce un elemento centrale della discussione politica.

Si giunge all'approvazione della Legge n.167 "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare", voluta dal Ministro Sullo, con la finalità di individuare uno strumento concreto di pianificazione e programmazione economica e territoriale che riguardi l'edilizia economica e popolare<sup>102</sup>. La legge istituisce un apposito strumento, il Piano per l'edilizia economica e popolare, inquadrato nell'ambito della pianificazione urbanistica (piano regolatore o programma di fabbricazione). A seguito di tale legge, "i comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o che siano capoluoghi di provincia sono tenuti a formare un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare, nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico." Successivamente, nel 1963, si promulga la legge n. 60 del 14 febbraio 1963 "Istituzione di un piano decennale per la liquidazione del patrimonio abitativo della gestione INA-Casa e per la costruzione di alloggi per i lavoratori". In questo modo, il Piano INA-Casa fu sostituito dal "Piano decennale per la costruzione di alloggi per i lavoratori" e furono istituite nuove strutture organizzative come il Comitato centrale e la GESCAL (Gestione degli alloggi per i lavoratori), che dovevano attuare il contenuto della legge. La fase di attuazione fu decentrata e la piena responsabilità operativa fu affidata agli Istituti Autonomi Case Popolari, che divennero l'organo esecutivo a livello statale<sup>103</sup>.

La Gescal viene inserita nei meccanismi di attuazione della Legge 167/62 con il compito di acquisire le aree e inserire le famiglie negli alloggi, che sono assegnati per metà in proprietà e per metà in locazione. I destinatari del piano sono categorie di lavoratori, singole aziende, cooperative e fondi di rotazione per singoli lavoratori. Il Fondo Gescal, alimentato da una trattenuta dello 0,35% sul salario dei lavoratori e 0,35% sui datori di lavoro, finalizzato quindi a finanziare la costruzione di edilizia residenziale pubblica, funziona in

102. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

103. Ravagnan C. (2011), *op.cit.*

materia inadeguata per l'assenza di tempestività nella spesa e nella riallocazione delle risorse. Tale disfunzionamento è all'origine della cancellazione della trattenuta determinata dalla Sentenza della Corte costituzionale n.424 del 1995 e della cessazione del relativo regime tra il 1995 e il 1998<sup>104</sup>, che comporterà un duro colpo alle politiche abitative e una irreparabile carenza di finanziamenti da destinare all'Edilizia residenziale pubblica.

Nel frattempo, la fine degli anni '60 vede una crescente mobilitazione dell'opinione pubblica e dei sindacati sul tema Casa. Nel 1969, le vertenze sui contratti di lavoro, ma soprattutto le proteste contro il caro-casa e per un più efficace intervento pubblico sull'edilizia, fanno esplodere le grandi manifestazioni operaie dell'"autunno caldo" che culminano nel grande sciopero nazionale del 19 novembre 1969, "una delle più possenti manifestazioni dell'Italia contemporanea". Il governo decreta quindi di affrontare integralmente la "questione abitativa" con la promulgazione della legge n. 865 riguardante "Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata"<sup>105</sup>. La legge ridisegna le diverse competenze, procedendo ad un riordino generale delle pratiche riguardanti la determinazione, programmazione, gestione, e utilizzo delle risorse finanziarie, ed istituisce un nuovo organo centrale, il Comitato per l'Edilizia Residenziale (CER), che si occupa della distribuzione dei fondi alle Regioni. In particolare, il primo titolo riguarda la programmazione e il coordinamento dell'intervento pubblico e viene stabilito che spetta alle Regioni la localizzazione e il coordinamento degli investimenti pubblici e la loro allocazione mediante la scelta degli operatori per l'attuazione pubblica (gli IACP) o privata (le cooperative edilizie).

Il secondo titolo riguarda l'espropriazione per pubblica utilità, nel quale non è riconosciuta la maggiorazione del valore di acquisto dovuta alla nuova destinazione urbanistica o alla collocazione dell'opera pubblica ma l'indennità di espropriazione è calcolata in base al valore agricolo medio con una maggiorazione in base a dei parametri collegati alla rendita di posizione in funzione della ubicazione o della dimensione demografica dei comuni. Il terzo titolo affronta alcune modifiche alla Legge n.167 rese necessarie, quale la cancellazione della possibilità da parte dei proprietari di aree interessate dai piani di zona di edificare direttamente. Il quarto e il quinto titolo riguardano aspetti finanziari successivamente integrati nel 1978. Nel periodo di riorganizzazione che segue la Legge n.865/71, con Legge n.166/75 e con Legge n. 513 del 1977, sono emanati due programmi straordinari di edilizia residenziale pubblica, che costituiscono un prologo della più organica riforma apportata con la legge 457/78, che introducono:

- La destinazione di fondi per il risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, di proprietà pubblica;
- Nuove norme tecniche (che valgono per tutta l'edilizia anche privata e prevalenti anche sulle disposizioni dei regolamenti

104. Colucci V. (2009), *Il Social Housing in Italia*, in AAVV, *Il Social housing. Analisi e prospettive*, Il Sole 240re.

105. Ravagnan C. (2011), op.cit.

comunali).

Nel 1977, la legge Bucalossi esonera l'edilizia convenzionata dagli oneri di concessione al fine di favorire gli imprenditori disposti con il Comune a concordare prezzi di vendita e di affitto per categorie meno abbienti e ottenere così un consensuale controllo del mercato delle locazioni. La legge n. 10 del 1977 interviene inoltre a rafforzare le leggi di settore 167/62 e 865/71 disponendo che "l'estensione delle zone da includere nei piani è determinata in relazione all'esigenza di edilizia economica e popolare per un decennio e non può essere inferiore al 40% e superiore al 70% di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa del periodo considerato"<sup>106</sup>.

Dopo la legge n.10, è promulgata alla fine degli anni '70, la legge n.457 del 5 agosto 1978 "Norme per l'edilizia residenziale", che con le norme a favore degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, risponde ad una esigenza di organicità, l'esigenza di una nomenclatura specifica, la destinazione ad esso di una quota di finanziamenti pubblici, l'indicazione di strumenti urbanistici ad hoc. Con il Piano decennale per l'edilizia residenziale, affronta il tema del finanziamento dell'intervento pubblico nell'edilizia abitativa che riguarda gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli Enti pubblici, gli interventi di edilizia convenzionata e agevolata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente, l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali. Dopo una discussione parlamentare durata diciotto mesi, viene approvata a larghissima maggioranza la legge n.392 del 1978 "Disciplina delle locazioni di immobili urbani". La legge vincola i prezzi degli affitti istituendo l'equo canone, ovvero un sistema di definizioni dei canoni di locazione secondo il quale l'affitto non può superare una certa percentuale del valore catastale dell'immobile. Il valore locativo corrisponde al prodotto della superficie convenzionale per il costo unitario di produzione. La legge sarà superata dalla successiva "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo" di cui alla l. 431 del 1998.

106. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

## 2.4 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase della trasformazione e della riqualificazione urbana

A seguito della decisione della Corte costituzionale n. 5 del 1980, che proclama l'illegittimità del criterio del valore agricolo medio per la determinazione dell'indennità di esproprio, e del fallimento dei piani di zonizzazione, si verifica la tendenza ad assimilare l'edilizia residenziale pubblica a quella convenzionata, che il legislatore ha ritenuto sufficiente per consolidare la quota di edilizia sovvenzionata prevista dalle disposizioni della legge n. 10/1977. In sostanza, l'impegno in termini di introduzione di politiche abitative consisteva unicamente nell'impegno da parte delle imprese di costruzione a ridurre il prezzo di vendita o di affitto che, secondo la legge, costituisce un alloggio pubblico. L'assenza di nuovi interventi si accompagna a un processo di dismissione e alienazione del patrimonio abitativo pubblico, sia attraverso il riscatto da parte degli stessi "assegnatari" di alloggi, sia attraverso il libero mercato<sup>107</sup>. In questo momento, l'approccio alla rigenerazione urbana si basa sull'ancoraggio degli interventi ad uno specifico contesto territoriale. I programmi di riqualificazione delle aree degradate sono nati in seguito alla riflessione sui processi di esclusione concentrati nello spazio, che si sono manifestati in particolar modo in alcune aree limitate, intrecciando problemi sociali ed economici. Il locale rappresenta anche la dimensione in cui è possibile sperimentare azioni caratterizzate da multisettorialità, e partecipazione: di fronte alle nuove forme che i problemi sociali tradizionali hanno assunto diventa essenziale unire più competenze e, quindi, più attori, compresi i destinatari delle politiche, che, attraverso strumenti di coinvolgimento, informazione e partecipazione, possono diventare anch'essi soggetti attivi delle politiche<sup>108</sup>. Il mutamento subito dalle politiche della casa a livello nazionale a partire dalla fine degli anni Ottanta riflette il cambiamento delle condizioni strutturali e l'emergere di un nuovo paradigma di policy orientato al mercato, cui la politica pubblica è stata adattata intervenendo tanto sugli obiettivi quanto sugli strumenti, così come erano definiti nella legge 392/1978<sup>109</sup>. Con il cosiddetto "equo canone", il mercato immobiliare era stato disciplinato determinando un certo grado di stabilità dei prezzi degli

107. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

108. Tosi A., Balducci A: (a cura di) (2001), "Quartiere", in *Senza Quartiere in Territorio*, n. 19, FrancoAngeli, Milano.

109. Allulli A: (2010), *Le Politiche Urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*, Paper in Cittalia, Fondazione ANCI Ricerche. Fonte: [cittalia.it](http://cittalia.it)

affitti; le politiche abitative erano caratterizzate da un elevato grado di centralizzazione, vista la scarsa autonomia di intervento lasciata in materia ai governi locali. In particolare, era l'art. 12 della legge del 1978 a regolare il mercato degli affitti, stabilendo che "il canone di locazione e sublocazione degli immobili adibiti ad uso di abitazione non può superare il 3,85 per cento del valore locativo dell'immobile locato"<sup>110</sup>. L'attività normativa a livello centrale riprenderà successivamente solo con la legge 179/92 che introduce nuovi obiettivi e nuovi strumenti. Lo strumento principale è il programma integrato di intervento (art.16), promosso dall'amministrazione comunale per finalità di riqualificazione del tessuto edilizio, urbanistico e ambientale<sup>111</sup>. In seguito, la deregolamentazione del mercato immobiliare e il decentramento delle funzioni sono avviati dalla legge 359/1992, "Norme per l'edilizia residenziale pubblica", che istituisce i patti in deroga, che per la prima volta stabiliscono la possibilità di stipulare affitti senza ricorrere all'equo canone. Questo sarà definitivamente abolito con la legge n.431 del dicembre 1998, che istituisce i contratti di libero mercato e i contratti a canone concordato. I contratti a canone concordato si basano su accordi locali stipulati dalle associazioni più rappresentative dei locatari e dei conduttori. Secondo la legge "al fine di promuovere i predetti accordi, i comuni, anche in forma associata, provvedono a convocare le predette organizzazioni"<sup>112</sup>. In seguito, il Fondo Sociale per l'Affitto rappresenta il principale strumento previsto dalla normativa nazionale in materia di agevolazioni alle locazioni, in quanto le sue risorse sono utilizzate per la concessione di contributi integrativi, a favore dei conduttori appartenenti alle fasce di reddito più basse, per il pagamento dei canoni di locazione e i cui requisiti minimi sono stabiliti DM 7 giugno 1999<sup>113</sup>. L'elevato numero di richieste, a fronte della permanente limitatezza dei fondi utilizzabili, determina una discrepanza rilevante tra il contributo teorico e quello effettivo, che viene quantificato ricalcolando i contributi teorici calcolati sulla base delle risorse complessive a disposizione<sup>114</sup>.

Viene introdotto inoltre il canone concordato, definito da criteri individuati a livello nazionale e recepiti in accordi a livello locale: i contratti hanno una durata triennale rinnovabile per due anni e permettono diverse agevolazioni fiscali.

L'obiettivo del processo di liberalizzazione era di favorire l'accesso al mercato delle locazioni per i nuclei familiari a reddito medio, ma si rileva come il cambiamento sul piano legislativo non ha prodotto gli effetti sperati, in quanto questo regime risulta molto meno remunerativo per i proprietari rispetto all'affitto proponibile in regime di libero mercato<sup>115</sup>.

110. Cfr. Legge 27 luglio 1978, n. 392, art.12. Fonte: [gazzettaufficiale.it](http://gazzettaufficiale.it)

111. Ravagnan C. (2011), op.cit.

112. Cfr. legge n.431 del dicembre 1998 "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo", art.2, comma 3. Fonte: [gazzettaufficiale.it](http://gazzettaufficiale.it)

113. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

114. Nomisma (2010), *La condizione abitativa in Italia*, Rapporto Nomisma. Fonte: [nomisma.it](http://nomisma.it)

115. Ronda E. (2010), *La questione abitativa in Italia*, in A. Delera, *Ritiro dello Stato dall'ERP e nuovi fabbisogni*, in Urbanistica Dossier n.119/2010, INU edizioni, Roma.

## 2.5 Le politiche pubbliche per l'abitare nella fase della metropolizzazione

All'inizio del nuovo millennio l'emergenza legata alla dimensione e alla gravità della problematica abitativa diventa sempre meno prorogabile, e rende necessario prendere dei provvedimenti definibili emergenziali per provare a tamponare gli effetti sul lungo periodo di una crisi ben strutturata. Con la Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Finanziaria 2001) vengono sospese le procedure esecutive di sfratto iniziate contro gli inquilini in gravi condizioni di disagio abitativo e sociale; a questa fanno seguito misure volte a finanziare alcuni programmi nazionali per incrementare il patrimonio immobiliare pubblico. Il principale intervento statale nel settore dell'edilizia residenziale è la legge 8 febbraio 2001, n. 21 "Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione e i relativi decreti attuativi" che prevede interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata e annesse urbanizzazioni da includere nell'ambito di programmi di recupero urbano denominati "Contratti di Quartiere II", ovvero un programma innovativo in ambito urbano finalizzato prioritariamente ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale<sup>116</sup>, che tuttavia non riesce a raggiungere la completa attuazione a causa del taglio dei fondi pubblici<sup>117</sup>. Vengono introdotte ulteriori misure atte a tamponare le problematiche conseguite agli sfratti attraverso la legge n.240 del 2004 "Misure per favorire l'accesso alla locazione da parte di conduttori in condizioni di disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio, nonché integrazioni alla legge 9 dicembre 1998, n.431" e la legge n. 148 del 2005 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 maggio 2005, n. 86, recante misure urgenti di sostegno nelle aree metropolitane per i conduttori di immobili in condizioni di particolare disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio", applicate nei comuni capoluogo delle aree metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Palermo, Messina, Catania, Cagliari e Trieste, nonché nei comuni ad alta tensione abitativa con essi confinanti. Lo Stato ritorna a programmare a

116. Ravagnan C. (2011) op.cit.

117. Nomisma (2010), La condizione abitativa in Italia, 2° Rapporto Nomisma. Fonte: [nomisma.it](http://nomisma.it)

livello nazionale la realizzazione di edilizia abitativa lanciando un programma triennale straordinario da concertare con le Regioni e per il quale vengono stanziati 500 milioni di euro, con la Legge n. 9 dell'8 febbraio 2007 "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali": le abitazioni messe a disposizione attraverso il programma triennale sono destinate ai conduttori con reddito familiare inferiore a 27mila euro, che siano o abbiano nel nucleo familiare persone ultra sessantenni, malati terminali o portatori di gravi handicap, non in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo nella regione di residenza, sottoposti a procedure sfratto per finita locazione, ma non per morosità<sup>118</sup>. Scopo del programma<sup>119</sup> è individuare obiettivi e indirizzi per la programmazione riferita alla realizzazione di alloggi pubblici mediante acquisizione e recupero di edifici esistenti, per la realizzazione di alloggi in locazione a canone sociale nonché per la riqualificazione dei quartieri degradati, formulare proposte normative dirette a regolare sia il passaggio in proprietà sia la locazione degli alloggi da parte degli aventi titolo relativamente al patrimonio di proprietà di enti previdenziali, casse professionali, compagnie di assicurazione ed istituti bancari che svolgono funzione di gestione dei relativi patrimoni immobiliari, e l'individuazione di misure, anche organizzative, dirette a stabilire forme stabili di dialogo cooperativo Stato-Regioni per ridurre il disagio abitativo, oltre che stabilire la stima delle risorse finanziarie necessarie per l'attuazione del programma. Successivamente, il decreto-legge n.159 del 1° ottobre 2007, convertito in legge n. 222 del 30 novembre 2007, prevede il finanziamento del programma straordinario triennale di edilizia residenziale pubblica e il rifinanziamento dei Contratti di quartiere II: 7 l'articolo 21-bis della suddetta legge li rifinanzia con i fondi stanziati, e non utilizzati, con la legge 203/1991 per la realizzazione di alloggi per le forze dell'ordine.

Le risorse non impegnate andranno a finanziare le proposte di interventi già ritenute idonee nelle graduatorie delle Regioni e non ammesse al precedente finanziamento<sup>120</sup>. I primi aspetti innovativi in materia normativa circa nuove caratteristiche fondanti degli alloggi di edilizia residenziale non finalizzata specificatamente a soccorrere fasce di popolazioni in grave disagio sociale od economico si intravedono nel contesto dell'emanazione della legge n. 9 dell'8 febbraio 2007, in cui, nell'art.5, è prevista l'introduzione di una definizione delle caratteristiche e dei requisiti degli alloggi sociali, resa necessaria ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato a soggetti pubblici e privati attivi nella gestione di servizi abitativi qualificabili come servizi di interesse economico generale nell'ambito della direttiva 2006/123/CE<sup>121</sup>. Tale definizione viene poi precisamente formulata nel D.M. Ministero delle infrastrutture del 22 aprile 2008, secondo il quale sono Alloggi Sociali "le unità immobiliari adibite ad uso residenziale in locazione permanente finalizzate, per l'interesse generale e la salvaguardia della coesione sociale, a ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, i quali non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'Alloggio Sociale si configura come ele-

118. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

119. Cfr. legge 9 8/2/2007 *Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*, art. 4, co.1 e ss.

120. Ravagnan C. (2011) op.cit.

121. Cfr. l. 9 8/2/2007, art. 5: Art. 5. *Definizione di alloggio sociale*: "Al fine di ottemperare a quanto previsto in materia di aiuti di Stato a favore degli alloggi sociali dalla decisione 2005/842/CE, della Commissione europea, del 28 novembre 2005, il Ministro delle infrastrutture, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce con proprio decreto, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia, per le politiche giovanili e le attività sportive e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea." Fonte: <https://normattiva.it>

mento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.<sup>122</sup> Rilevante è anche l'innovazione della legge finanziaria per il 2008<sup>123</sup> che introduce nell'ordinamento urbanistico l'edilizia residenziale sociale come standard urbanistico in aggiunta alle aree necessarie per garantire gli standard urbanistici di cui al DM 1444/1968, al pari dei parcheggi pubblici, del verde pubblico e dei servizi: "Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale. Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico e edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il Comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria"<sup>124</sup>. I concetti di "edilizia sociale residenziale" e di "abitazione sociale" vengono così introdotti a livello normativo, definendo una più lineare strategia di attuazione delle politiche abitative che, con il social housing, si intende mettere in atto. Seppur con diverse ambiguità e contraddizioni, tali leggi propongono alcune significative soluzioni alla cronica problematica abitativa rispondendo alle diverse tematiche oggetto del dibattito in corso, come il finanziamento di 550 milioni di euro per il recupero del patrimonio edilizio con particolare riferimento alla problematica cronica degli sfratti attraverso un'offerta abitativa in affitto finalizzata prioritariamente all'edilizia pubblica sovvenzionata, il rilancio dei Contratti di quartiere per la rigenerazione dei quartieri in stato di degrado fisico e sociale e l'allargamento dei settori interessati dai finanziamenti pubblici ampliando le forme di edilizia a canone calmierato, attraverso la definizione di alloggio sociale<sup>125</sup>. Successivamente, la legge finanziaria n. 133 del 2008 prevede l'approvazione con DPCM di un Piano nazionale di edilizia abitativa<sup>126</sup> entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della stessa legge, termine ampiamente inosservato; il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale da realizzare con il coinvolgimento dei capitali pubblici e privati destinata prioritariamente alla prima casa per alcune categorie individuate dalla legge<sup>127</sup>; sugli strumenti è lasciata libertà alle regioni, ed il comma 3 include tra i possibili interventi il recupero del patrimonio abitativo già esistente e la realizzazione di nuove costruzioni<sup>128</sup>. In particolare, l'articolo si concentra, poi, sugli accordi di programma e sui possibili interventi, stabilendo che, ai fini

122. Cfr. DM 22/4/2008 "Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.", art. 1, comma 2. Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>

123. Cfr. Decreto per la Legge Finanziaria 2008 (n. 244 del 2007) art.2 co. 258/259. Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>

124. Ibidem.

125. Cittalia (2010), *I Comuni e la questione abitativa*, seconda edizione, Fondazione Anci Ricerche.

126. Cfr. Legge finanziaria n. 133/2008, art.11 *Casa e Infrastrutture*. Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>

127. Le categorie menzionate comprendono giovani coppie a basso reddito, nuclei familiari a basso reddito, studenti fuori sede, soggetti preposti a procedure di rilascio, anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni o da almeno cinque anni nella stessa regione. Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>.

128. A seconda delle esigenze territoriali, si può ricorrere a misure quali: a. la costituzione di un sistema di fondi immobiliari per acquisire o costruire immobili per l'edilizia residenziale, o la promozione di strumenti finanziari finalizzati all'aumento dell'offerta delle locazioni; b. l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica mediante l'impiego di risorse pubbliche, anche derivanti dalla dismissione di alloggi occupati da soggetti muniti di titolo; c. la promozione finanziaria anche su iniziativa di privati ai sensi del d.lgs. n. 163 del 2006; d. l'agevolazione delle cooperative edilizie costituite dai destinatari degli interventi; e. la realizzazione di programmi integrati per la promozione di edilizia residenziale anche sociale; f. il compimento degli interventi di competenza degli ex I.a.c.p. previsti nel programma straordinario di edilizia residenziale pubblica approvato con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il 18 dicembre 2007. (L. 133/2008, art. 11, comma 3. Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>)

dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, l'alloggio sociale va identificato come "parte essenziale e integrante della più complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie"<sup>129</sup>.

Poiché l'edilizia residenziale pubblica si configura materia di competenza concorrente, l'interazione tra livello nazionale e livello regionale per l'attuazione di programmi di attuazione di edilizia residenziale sociale è risultata indispensabile, confermando la necessaria collaborazione tra Stato e Regioni in sede di Conferenza unificata, in cui viene siglato l'accordo tra Stato e Regioni il 5 marzo del 2009. Al successivo parere della Conferenza unificata del 12 marzo 2009, ha fatto seguito il D.P.C.M. del 16 luglio 2009 denominato "Piano nazionale di edilizia abitativa", che conferma le sei linee di intervento (art.1) dell'accordo; senza integrare la dotazione finanziaria (art.2) storna le risorse destinate dal precedente Governo<sup>130</sup> e articola la distribuzione delle risorse (artt. 2 e 3) principalmente in 150 milioni di euro per la costituzione del sistema di fondi immobiliari (indirizzo n.1) e 200 milioni di euro per gli interventi di competenza degli ex IACP previsti nel programma straordinario di edilizia residenziale pubblica approvato con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il 18 dicembre 2007<sup>131</sup>. Le risorse residue vengono suddivise per il finanziamento degli altri interventi, e successivamente, con DM 18 novembre 2010 vengono ripartite tali risorse e individuati gli interventi ammessi nell'ambito del programma straordinario di edilizia residenziale pubblica<sup>132</sup>. Nella primavera del 2009 vengono definite le caratteristiche fondanti del "Piano casa", volto a consentire a quanti siano proprietari di immobili di effettuare opere di ampliamento e miglioramento dei medesimi, avvalendosi di procedure semplificate. Con l'intesa della Conferenza unificata del 31 marzo 2009, le Regioni si sono impegnate ad adottare, entro 90 giorni, le proprie leggi in materia di interventi finalizzati a migliorare la qualità architettonica o energetica di edifici fino a un massimo del 20% della volumetria (e comunque di non più di 200 metri cubi) e di interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici fino a un massimo del 35% della volumetria, introducendo modalità semplificate per la realizzazione di tali interventi. Sono esclusi da tale possibilità gli edifici abusivi e quelli situati nei centri storici<sup>133</sup>.

Le innovazioni di natura normativa ed operativa contenute nei provvedimenti legislativi che regolamentano le procedure di attuazione di alloggi di edilizia residenziale sociale richiedono dunque una significativa integrazione delle politiche abitative all'interno delle strategie di governo del territorio, la cui mancata attuazione ha sempre notevolmente influito sull'esito fallimentare degli interventi di edilizia residenziale pubblica e sociale oggetto di tale mancata applicazione; il rapporto di separazione/integrazione tra Governo del Territorio e politiche abitative è oggetto più specifico di analisi all'interno della seconda parte della ricerca.

129. Cfr. L. 133/2008, art.11 "Piano casa".

130. L'Art.2 della legge, Dotazione finanziaria, cita "in fase di prima attuazione la dotazione finanziaria del Fondo nazionale di edilizia abitativa è costituita dalle risorse di cui al comma 12 dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133" che a sua volta recita: "L'attuazione degli interventi previsti dal presente articolo è istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse finanziarie di cui all'articolo 1, comma 1154, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché di cui agli articoli 21, 21-bis, ad eccezione di quelle già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate, e 41 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e successive modificazioni. Gli eventuali provvedimenti adottati in attuazione delle disposizioni legislative citate al primo periodo del presente comma, incompatibili con il presente articolo, restano privi di effetti. A tale scopo le risorse di cui agli articoli 21, 21-bis e 41 del citato decreto-legge n. 159 del 2007 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere iscritte sul fondo di cui al presente comma, negli importi corrispondenti agli effetti in termini di indebitamento netto previsti per ciascun anno in sede di iscrizione in bilancio delle risorse finanziarie di cui alle indicate autorizzazioni di spesa."

131. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

132. Approvato con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il 18 dicembre 2007 (cfr. lett.f), tra cui anche gli interventi di project financing di iniziativa privata (cfr. lett.c).  
Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>

133. Ravagnan C. (2011), op.cit.

## 2.6 Lo stato di fatto delle politiche abitative nella fase dell'emergenza pandemica Covid – 19

Nel corso della legislatura vigente all'epoca della prima fase di ripresa post - covid, con l'approvazione delle leggi di bilancio e di alcuni decreti-legge, sono state disposte misure a favore della riduzione del disagio abitativo, volte alla sospensione di termini relativi ad adempimenti tributari sull'acquisto della "prima casa" ed al pagamento delle rate dei relativi mutui ipotecari ed alla introduzione di misure per le locazioni abitative; si tenta di affrontare la tematica dell'aumento della gravità della situazione di emergenza abitativa attraverso investimenti nazionali per garantire sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale, valorizzando la dimensione "sociale" delle politiche urbanistiche.

Sulla falsariga di quanto decretato nel testo del Piano nazionale di ripresa e resilienza riportate nella sezione "Inclusione e coesione"<sup>134</sup> alcune misure vanno in questa direzione: in merito ai passaggi di proprietà per l'acquisto delle prime case, sono stati sospesi fino al 31 marzo 2022, i termini che condizionano l'applicazione dell'imposta di registro agevolata agli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di case di abitazione non di lusso, nonché il termine per il riconoscimento del credito d'imposta per il riacquisto della prima casa<sup>135</sup>.

Sono state inoltre disposte alcune forme di esenzione dall'imposta di registro e dalle imposte ipotecaria e catastale in relazione ad atti traslativi della proprietà - nonché atti traslativi o costitutivi della nuda proprietà, dell'usufrutto, dell'uso e dell'abitazione - riferiti all'acquisto delle "prime case", a favore di soggetti che non abbiano compiuto trentasei anni di età<sup>136</sup>.

In tale ambito, per quanto riguarda la rinegoziazione di mutui ipotecari per l'acquisto "prima casa", oggetto di procedure esecutive, è stata introdotta fino al 31 dicembre 2022, una disciplina temporanea che, al ricorrere di specifiche condizioni, prevede la possibilità di ottenere una rinegoziazione del mutuo ovvero un finanziamento, con surroga nella garanzia ipotecaria esistente, da una banca terza, con l'assistenza delle risorse del Fondo di garanzia prima casa<sup>137</sup>.

134. "La crisi pandemica ha esacerbato i divari di reddito, di genere e territoriali che caratterizzano l'Italia, dimostrando che una ripresa solida e sostenuta è possibile soltanto a condizione che i benefici della crescita siano condivisi. In questo quadro, la quinta missione è volta a evitare che dalla crisi in corso emergano nuove disuguaglianze e ad affrontare i profondi divari già in essere prima della pandemia, per proteggere il tessuto sociale del Paese e mantenerlo coeso." Le indicazioni per quanto concerne l'integrazione di politiche abitative sono indicate nelle linee guida nella sezione M5C2 - *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*. Fonte: <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Attuazione-Interventi-PNRR/Pagine/M5C2>

135. Cfr. art. 3, comma 5-septies, del D.L. 228/2021. Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>

136. Cfr. art. 64 del D.L. 73/2021. Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>

137. Cfr. art. 40-ter del D.L. 41/2021. Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>

Al fine di offrire a determinate categorie (giovani coppie, nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, giovani di età inferiore ai 36 anni e conduttori di alloggi di proprietà degli IACP) garanzie per l'accensione di mutui ipotecari per l'acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale prima casa, a favore del Fondo di garanzia per la prima casa, è stato previsto uno stanziamento complessivo pari a 992 milioni per il periodo 2019-2022<sup>138</sup>. Nel corso del 2022, è stata presentata la prima relazione sull'attività svolta dal Fondo di garanzia per la prima casa<sup>139</sup>, riferita all'anno 2021. Per i titolari di un mutuo fino a 400.000 euro per l'acquisto della prima casa, al verificarsi di situazioni di temporanea difficoltà destinate ad incidere negativamente sul reddito del nucleo familiare, il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa<sup>140</sup>, consente di beneficiare della sospensione fino a 18 mesi del pagamento delle rate al verificarsi di situazioni di temporanea difficoltà. Nel corso della XVIII legislatura, il richiamato fondo è stato rifinanziato per 400 milioni per l'anno 2020, allargando altresì la platea dei potenziali beneficiari (lavoratori autonomi/liberi professionisti e cooperative edilizie indivise) fino al 31 dicembre 2022<sup>141</sup>. Per tale finalità, il fondo in questione sostiene il 50 per cento degli interessi che maturano nel periodo della sospensione concessa. Per incidere significativamente sulla gravità ramificata e strutturata, oltre che aggravata dalla pandemia, situazione di disagio abitativo, è stata prevista una procedura d'urgenza<sup>142</sup>, per il riparto di risorse, pari complessivamente a 69,5 milioni di euro, a favore delle regioni, per l'annualità 2020, del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (per 60 milioni di euro) e del Fondo inquilini morosi incolpevoli (per i restanti 9,5 milioni di euro). Il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione<sup>143</sup>, viene destinato alla concessione di contributi integrativi a favore dei conduttori appartenenti alle fasce di reddito più basse per il pagamento dei canoni di locazione. Sono state destinate risorse pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 al già menzionato Fondo<sup>144</sup> e ulteriori risorse per 50 milioni annui sono state destinate per il periodo 2020-2022<sup>145</sup>. Successivamente, la dotazione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione è stata incrementata di 160 milioni per l'anno 2020<sup>146</sup> di 160 milioni per l'anno 2021 e di 180 milioni per l'anno 2022<sup>147</sup>, e di altri 100 milioni per l'anno 2022<sup>148</sup>. L'art. 11, comma 5, della citata legge n. 431/1998 stabilisce che le risorse assegnate al Fondo siano ripartite, entro il 31 marzo di ogni anno, tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, sulla base dei criteri fissati con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti<sup>149</sup> previa medesima intesa, ed in rapporto alla quota di risorse messe a disposizione dalle singole regioni e province autonome. Nello specifico, il decreto del 4 luglio 2019 ha ripartito le disponibilità per l'anno 2019 per 10 milioni di euro; il decreto del 6 maggio 2020 ed il decreto del 12 agosto 2020 hanno ripartito, rispettivamente, 60 milioni e 160 milioni per l'anno 2020; con il decreto del 19 luglio 2021 sono state ripartite 210 milioni per l'anno 2021; per l'anno 2022 sono state

138. Cfr. art. 19 del D.L. 34/2019, art. 1, comma 233, della legge di bilancio 2020, L. n. 160/2019, art. 31, comma 4, del D.L. 34/2020, art. 64, commi 2-5, del D.L. 73/2021 e art. 1, comma 152, della legge di bilancio 2022, L. n. 234/2021). Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>

139. Report sull'attività Fondo di garanzia per la prima casa 2022. Fonte: <https://www.camera.it/temi/2023/07/05/OCD177-6502.pdf>

140. Analisi e ricerca economico finanziaria: i Working papers del Dipartimento del Tesoro. Fonte: <https://www.dt.mef.gov.it/>

141. Cfr. art. 54 del D.L. 18/2020 e art. 1, comma 62 della Legge di bilancio 2022 - L. n. 234/2022.

142. Cfr. art. 65, commi 2-ter e 2-quater, D.L. 18/2020.

143. Istituito dall'art. 11 della Legge n. 431/1998.

144. Cfr. art. 1, comma 20, Legge di bilancio 2018, L. 205/2017.

145. Cfr. art. 1, comma 234, Legge di bilancio 2020 (L. 160/2019).

146. Cfr. art. 29 D.L. 34/2020.

147. Cfr. sezione II della Legge di bilancio 2021, L. 178/2020.

148. Cfr. art. 37 D.L. 50/2022.

149. Cfr. D.M. 14 Settembre 2005.

attribuite risorse per 330 milioni dal decreto del 13 luglio 2022. Il “Fondo inquilini morosi incolpevoli” è stato istituito dall’articolo 6, comma 5 del D.L. 102/2013, che prevede che tali risorse possano essere utilizzate nei comuni ad alta tensione abitativa che abbiano avviato bandi o altre procedure amministrative, per l’erogazione di contributi in favore di inquilini morosi incolpevoli, e tali somme sono attribuite dall’articolo 1, comma 2, del D.L. 47/2014, che ha rifinanziato il Fondo inquilini morosi incolpevoli prevedendo 225,92 milioni di euro di risorse per il periodo 2014-2020, di cui 9,5 milioni di euro per l’anno 2020; per l’anno 2021 il Fondo risulta incrementato di 50 milioni di euro<sup>150</sup>. L’annualità 2019 è stata ripartita con il D.M. 23 dicembre 2019, mentre l’annualità 2020 con il D.M. 23 giugno 2020. Per l’annualità 2021, il decreto del 30 luglio 2021 ha previsto il riparto di 50 milioni di euro tra le regioni e le province autonome. Con il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 31 maggio 2019 sono state individuate le modalità di trasferimento delle risorse non spese del Fondo inquilini morosi incolpevoli. È stato inoltre istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo denominato “Fondo per la sostenibilità del pagamento degli affitti di unità immobiliari residenziali”, con una dotazione pari a 50 milioni di euro per l’anno 2021. In particolare, al locatore di immobile ad uso abitativo, ubicato in un comune ad alta tensione abitativa, che costituisca l’abitazione principale del locatario, che riduce il canone del contratto di locazione in essere alla data del 29 ottobre 2020, è riconosciuto, nel limite massimo di spesa previsto, un contributo a fondo perduto fino al 50 per cento della riduzione del canone, entro il limite massimo annuo di 1.200 euro per singolo locatore<sup>151</sup>. Successivamente, le risorse del suddetto Fondo per l’anno 2021 sono state incrementate di ulteriori 50 milioni<sup>152</sup>.

L’articolo 53 del D.L. 73/2021 ha istituito inoltre un Fondo di 500 milioni di euro per l’anno 2021 in favore dei comuni, al fine di adottare misure urgenti di solidarietà alimentare e di sostegno alle famiglie che versano in stato di bisogno per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche. Il Fondo è ripartito tra i comuni, per metà in proporzione alla popolazione residente e, per la restante metà, sulla base dei valori reddituali comunali rispetto alla media nazionale, per un contributo minimo spettante a ciascun ente non inferiore a 600 euro.

In tema di sfratti, in considerazione dell’emergenza sanitaria da COVID-19 sono state adottate misure straordinarie, derogatorie delle vigenti normative nell’ambito delle locazioni ad uso abitativo. In particolare, l’articolo 103, comma 6, del D.L.18/2020 ha disposto la sospensione dell’esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, fino al 1° settembre 2020, termine poi prolungato al 31 dicembre 2020 dall’art. 17-bis del D.L. 34/2020.

L’art. 13, comma 13 del D.L.183/2020 ha poi disposto la proroga sino al 30 giugno 2021 delle sospensioni:

- Dell’esecuzione dello sfratto per morosità, ossia disposto in ragione del mancato pagamento del canone di locazione nei ter-

150. Cfr. art. 1, comma 733, Legge di bilancio 2021, L. 178/20.

151. Cfr. art. 9-quater D.L. 137/20, analoga all’art. 1, co. 381-384, L. 178/20.

152. Cfr. art. 42, comma 7, D.L. 41/2021.

- mini di scadenza contrattuale;
- Dell'esecuzione dei provvedimenti adottati dal giudice dell'esecuzione in materia di ingiunzione al rilascio degli immobili alienati ai sensi dell'articolo 586 del Codice di Procedura Civile.
- Successivamente, l'art. 40-quater del D.L. 41/2021 ha poi stabilito due ulteriori proroghe, differenziandole in base alla data del provvedimento di rilascio:
- Per i provvedimenti di rilascio adottati dal 28 febbraio 2020 al 30 settembre 2020, la proroga è estesa fino al 30 settembre 2021;
- Per i provvedimenti di rilascio adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021, la proroga è estesa fino al 31 dicembre 2021.

Conseguentemente, per tutti gli altri casi il cui provvedimento di rilascio è stato adottato in epoca anteriore al 28 febbraio 2020, il blocco è terminato il 30 giugno 2021.

In considerazione delle suddette sospensioni, gli immobili ad uso abitativo concessi in locazione sono stati esentati dal pagamento IMU per l'anno 2021<sup>153</sup>. Fino al 30 giugno 2021<sup>154</sup> sono state inoltre sospese anche le procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore<sup>155</sup>. In materia di canoni di locazioni non percepiti, è stato permesso al contribuente, per i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo stipulati a decorrere dal 1° gennaio 2020 - di usufruire della detassazione dei canoni non percepiti, senza dover attendere la conclusione del procedimento di convalida di sfratto, ma provandone la mancata corresponsione in un momento antecedente, ovvero mediante l'ingiunzione di pagamento o l'intimazione di sfratto per morosità<sup>156</sup>. Successivamente, tale misura è stata estesa anche ai contratti di locazione di immobili ad uso abitativo stipulati precedentemente al 2020<sup>157</sup>. Nonostante la ripresa dal contesto di crisi economica del post pandemia sia ben lungi dall'essere caratterizzata da una tendenza positiva, nel Documento di Economia e Finanza presentato dall'attuale legislatura di governo, nell'anno corrente 2023, non sono presenti ulteriori ed innovative risposte per affrontare l'emergenza abitativa, né in tema di sostegno fiscale agli inquilini, né in merito a misure di politiche abitative. Inoltre, la scelta di azzerare per il 2023 le risorse destinate al fondo sostegno affitti e morosità incolpevole<sup>158</sup> rischia di finire in una deriva tragica, poiché sono venuti meno tutti i tipi di strumenti che hanno costituito negli ultimi anni un utile, anche se insufficiente (gli stanziamenti per il contributo all'affitto sono stati sempre frammentari, e mai calcolati sulla misura delle reali esigenze delle famiglie, quanto piuttosto sulle necessità di spesa dei governi), contributo per alleviare il disagio a 600 mila famiglie che ne beneficiavano. Nelle grandi città, urbani, la finanziarizzazione dell'immobiliare e la turisticizzazione hanno separato la disponibilità di alloggi dalla domanda reale di chi invece cerca una locazione a tempo pieno<sup>159</sup>; inoltre, il fenomeno è ancor meno di prima relegato a nuclei di popolazione caratterizzati da estrema vulnerabilità economica: sempre più persone non trovano case accessibili e di qualità, e molto spesso abbandonano la ricerca, divenuta nel frat-

153. Art. 4-ter, D.L. 73/2021.

154. Termine precedente, fissato al 31 dicembre 2020.

155. Cfr. art. 13, comma 14, D.L. 183/2020.

156. Cfr. art. 3-quinquies del D.L. 34/2019.

157. Art. 6-septies del D.L. 41/2021.

158. Formazione e gestione di bilancio per il 2023, Decreto di ripartizione in capitoli, Ministero infrastrutture e trasporti, voce di spesa per il fondo di morosità incolpevole, pag. 117. Fonte: <https://rgs.mef.gov.it>

159. Grodach, C., Foster, N., Murdoch, J. (2018), *Gentrification, displacement and the arts: Untangling the relationship between arts industries and place change in Urban Studies*, n.55, SAGE Publications, California.

tempo insostenibile per il loro reddito. In una recente indagine della Banca d'Italia<sup>160</sup> si legge che le agevolazioni per la casa, con particolare riferimento al Superbonus, hanno rappresentato nel 2022 circa 36 miliardi di euro, più del quadruplo di quanto speso nello stesso periodo per le politiche sociali e familiari, che si attesta sugli 8 miliardi; nonostante una tale pletora di agevolazioni, l'Italia resta tra i paesi europei dove la spesa per la casa pubblica e sociale è più bassa (6€ pro capite contro una media UE di 146€), le case pubbliche sono il 4% del totale (contro una media UE del 20%) e riescono a intercettare solo il 5% delle domande in graduatoria, lasciando fuori circa 1,4 milioni di persone<sup>161</sup>.

Ad oggi, secondo i dati disponibili all'interno dell'ultimo rapporto Federcasa<sup>162</sup>, ad oggi il patrimonio di edilizia residenziale pubblica in Italia si attesta sui 760mila alloggi; tuttavia, molti di questi sono in vendita, situazione a cui si aggiungono dinamiche dirompenti di turisticizzazione e finanziarizzazione del mercato immobiliare, sdoganate dalla legge 96/2017, provvedimento originariamente previsto per il recupero delle zone colpite da eventi sismici, che ha regolamentato la normativa in materia di affitti brevi<sup>163</sup>; la portata del fenomeno è efficacemente descritta da Samuel Stein all'interno del libro *Capital City: Gentrification and the Real Estate State*: "Oltre a essere lo strumento con cui le città riorganizzano spazi, politiche ed economie urbane attorno alle istanze di viaggiatori con una disponibilità economica e alla ricerca di esperienze, l'ideologia del turismo è anche la convinzione che lo spazio urbano debba essere trasformato secondo questi fini e che le esigenze dei turisti debbano essere prioritarie rispetto a quelle di qualsiasi altro utente presente o potenziale della città. Oltre alla costruzione di nuovi hotel o alla ristrutturazione di quelli vecchi, le città hanno assistito alla trasformazione – spesso facilitandola – delle case in hotel attraverso siti web come Airbnb. Sia attraverso la promozione attiva della *condivisione della casa* che attraverso l'applicazione molto lassista di norme che dovrebbero frenare la trasformazione di affitti a lungo termine per residenti in alloggi a breve termine per turisti, molte città hanno incoraggiato il ripensamento della funzione delle case. Per gli affittuari, questo significa fare propria la mentalità del locatore e trasformare la propria abitazione in una macchina da soldi<sup>164</sup>."

Contemporaneamente, il meccanismo di finanziarizzazione del mercato immobiliare ha trasformato la casa in un asset finanziario come tanti altri, rendendola oggetto di compravendita in borsa come altri tipi di merce: in tali processi, dove i grandi investitori hanno grandi expertise e grandi fondi, il pubblico non assume il ruolo di guida, poiché gli investitori di capitale godono di un impatto molto forte sulla *governance* dei territori<sup>165</sup>: i processi di finanziarizzazione conducono inevitabilmente verso una decontestualizzazione della pianificazione urbana, che si occupa di dare risposta a bisogni sempre più standardizzati e sempre meno alle necessità della specifica comunità.

È urgente e necessario introdurre provvedimenti che possano invertire tale tendenza: da un lato, offrire un'edilizia residenziale

160. Cfr. Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale, Testimonianza del Capo del Servizio Assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia, Roma, 21 febbraio 2023. Fonte: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2023/Ricotti-2023.02.21.pdf>

161. Ibidem.

162. Federcasa (2022), Documento "Federcasa informa" anno 4, n.3

163. Cfr. Legge 21 giugno 2017, n. 96 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*. Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>

164. Stein S. (2019), *Capital City: Gentrification and the Real Estate State*, Versobooks, UK.

165. Tonetta M., Esposito A., Conte V. (2022). *La gestione speculativa del patrimonio residenziale in Italia*, postdoctoral research, Division of Geography and Tourism, KU Leuven.

pubblica coerente con le nuove necessità degli abitanti, non solo in aree marginali ma anche del centro, dall'altro pianificare il recupero dello stock abitativo esistente, attraverso la densificazione non speculativa dei "vuoti" ai margini delle città.

è necessario dirottare le dinamiche di finanziarizzazione verso una "fornitura di beni e servizi pubblici che proteggano famiglie e individui dal mercato, consentendo a tutti di poter accedere all'esperienza urbana senza dover subire costi, disuguaglianze e violenze che siano basati su differenze di classe, razziali, etniche, di genere, o di qualsiasi altro tipo"<sup>166</sup>. Beni e servizi che, dunque, siano finalizzati a contrastare la gentrificazione e la marginalizzazione, anziché "ad aggiungere valore commerciale alle parti potenzialmente remunerative di città; in tal senso, è necessario che siano configurati, in modo da divenire concreti, vettori di inclusione sociale, che rafforzino l'accesso (e la permeanza) alla casa."<sup>167</sup> Nelle parti successive di questa tesi, ci si propone di individuare punti fermi che, alla luce delle trasformazioni, delle dinamiche e delle istanze più recenti, possano contribuire a formulare efficaci riferimenti operativi che possano cooperare allo scopo.

<sup>166</sup>. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?* Il Mulino, Bologna

<sup>167</sup>. Gainsforth S. (2019), *Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale*, DeriveApprodi, Roma.





CAPITOLO 3 **Il piano urbanistico locale e le  
politiche per la casa**

Tabella 2 – Tipologie e forme di piano. <sup>168</sup>

L'evoluzione dello strumento principale dell'azione urbanistica, vale a dire il piano, è conseguenza di diversi fattori: lo sviluppo complessivo della società e dell'economia - in particolare per le nuove attese nei confronti del governo del territorio; la crescita del sapere tecnico; l'approvazione di nuove norme, nuovi strumenti, che intervengono in modo parallelo a regolamentare le azioni sull'ambiente e il territorio. <sup>169</sup>

<i>Nascita della disciplina urbanistica – espansione industriale (Seconda metà dell'800 – 1945)</i>	<i>Dinamiche territoriali</i>	<i>Istanze sociali</i>	<i>Risposta delle politiche urbanistiche</i>	<i>Risposta del Piano</i>	<i>PRG di riferimento</i>	<i>Rapporto con la questione abitativa</i>
	Modernizzazione capitalistica delle città; necessità di intervenire sulle condizioni insalubri determinate dalla promiscuità tra funzioni inconciliabili nei territori (abitazioni e luoghi di lavoro).	Movimenti di ispirazione socialista e corporativismo per i diritti dei lavoratori; nascita dei primi movimenti per il diritto alla casa.	Legge del 1865 "Sulle espropriazioni per cause di pubblica utilità". Legge Luzzatti, 31 maggio 1903, n. 254 che istituiva l'Istituto Autonomo Case Popolari.	Ripartizione dello spazio fisico della città in spazi di pertinenza dell'amministrazione pubblica e delle proprietà immobiliari. Espansione della città con scelte a carattere perenne per nuova edificazione ed assi viari. Piano accademico: interventi di sventramento e di espansione senza una visione delle condizioni che venivano a crearsi e degli enormi costi sociali che tali interventi comportavano sul tessuto sociale;	- Piano Urbanistico di Poggi per Firenze del 1865 - I piani di Roma del 1873 e del 1883 - Il piano di Milano del 1884 - Il piano di risanamento di Napoli del 1885. - Piano regolatore di Roma del 1909 - Piano regolatore di Roma del 1931.	Incapacità di risolvere le emergenti questioni urbane, in particolare la produzione di abitazioni. Aumento domanda di abitazioni a basso costo. Sovraffollamento delle abitazioni operaie. Baracconi. Carenze di alloggi.

168. Fonti per elaborazione tabella: Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992, Laterza, Roma-Bari; Di Benedetto G. (1977), Introduzione all'urbanistica, Vallecchi editore, Firenze.

169. Zanon B. (2008), L'evoluzione del piano urbanistico, in Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea, Alinea Edizioni, Firenze.

<p><i>Prima generazione urbanistica – fase della ripresa post – bellica (1945 – anni '60)</i></p>	<p>Crescita della città; Immigrazione verso le città; ripresa post-bellica verso la modernizzazione della città.</p>	<p>Dopo il conflitto bellico si aggrava la questione abitativa. Aumenta la domanda di casa, soprattutto da parte di reduci di guerra e sfollati. Istanze per città più moderne e funzionali.</p>	<p>Legge 28 febbraio 1949 nr. 43 Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori.</p>	<p>I piani di ricostruzione sostituiscono temporaneamente i PRG. Promulgazione del Piano INA Casa; il piano edifica ogni porzione di territorio possibile senza prevedere adeguati collegamenti e servizi. Emergono primi esempi di piano razionalista: interventi densità più ridotta, incremento servizi e verde pubblico, complessi di edilizia economica e popolare, utilizzo zoning funzionale.</p>	<p>- Piano della Ricostruzione, approvato con Legge n.1402 del 1951. -PRG Milano del 1953 -PRG Bologna 1955.</p>	<p>Fabbisogno di abitazioni ulteriormente aumentato a causa delle distruzioni belliche e delle migrazioni verso i centri urbani. La qualità della abitazioni migliora ma aumenta fenomeno rendita urbana. Le periferie sono oggetto di speculazioni edilizie.</p>
<p><i>Seconda generazione urbanistica – Fase dell'espansione (anni '60 – '80)</i></p>	<p>Boom economico, speculazione edilizia, espansioni a macchia d'olio delle città.</p>	<p>Oltre alle istanze correlate sul diritto alla casa, non adeguatamente risolto dagli IACP, emergono le istanze per il "diritto alla città", inerenti a servizi pubblici, spazi verdi, attrezzature.</p>	<p>Legge 28 febbraio 1949 nr. 43 Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori. Legge n. 167 del 1962 che istituisce i PEEP, programmi per edilizia economica e popolare; Standard urbanistici istituiti con DM 1444/1968.</p>	<p>Piano razionalizzatore: cerca ordine formale per l'assetto urbano provocati dalla crescita della città, ma non combatte la rendita fondiaria, di cui gestisce solo gli effetti; Piano riformista: combatte gli aspetti strutturali della rendita e valorizza elementi sociali nella città, riduce le densità abitative, incrementa le dotazioni dei servizi, tenta di contrastare la rendita urbana.</p>	<p>-PRG di Roma 1962, di Luigi Piccinato. (piano razionalizzatore) -PRG Modena 1965, di Giuseppe Campos Venuti e Osvaldo Piacentini. (piano riformista) - PRG di Reggio Emilia del 1967, di Giuseppe Campos Venuti e Osvaldo Piacentini. (piano riformista).</p>	<p>Gli enti pubblici preposti alla concertazione della questione abitativa incontrano una crisi: l'INA viene mutata in GESCAL con la legge la Legge 60 del 14/02/1963. L'inefficienza della programmazione dell'ente culmina con lo Sciopero Generale per la casa del 19 novembre 1969, dopo la decisione del governo di stanziare altri 500 miliardi per l'ente.</p>

<p><i>Terza generazione urbanistica – Fase della trasformazione (anni 80 - 90)</i></p>	<p>Delocalizzazione dei complessi industriali; trasformazione di parti di città dismesse (ex industrie, ex scali...).</p>	<p>Presenza di coscienza riguardo le problematiche ambientali; istanze correlate al diritto alla mobilità ed a una città accessibile.</p>	<p>Passaggio dall'espansione alla trasformazione; Deregulation urbanistica; urbanistica contrattata.</p>	<p>Piano della trasformazione: azioni di trasformazione della città esistente; contenuti ecologicamente orientati, recupero delle periferie degradate.</p>	<p>-PRG Bologna del 1985. -Piano di Jesi del 1987. -Piano di Siena del 1990. -Piano di Reggio Emilia del 1999.</p>	<p>Saturazione del mercato abitativo, deregulation urbanistica che rafforza la speculazione edilizia; prende piede la pratica di riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica. Gli abitanti dei quartieri iniziano a fronteggiare il fenomeno della gentrificazione.<sup>170</sup></p>
<p><i>“Quarta” generazione urbanistica – Fase della metropolizzazione (anni '90 – '00)</i></p>	<p>Metropolizzazione del territorio, crescita della complessità e della specificità dei bisogni collettivi, evoluzione tecnologica, perdita del limite e delle distanze, aumento della domanda di mobilità e accessibilità, inadeguatezza degli strumenti di pianificazione.</p>	<p>Diritto alla mobilità ed a una città accessibile. Istanze legate a cambiamento della domanda dovuto a sviluppo tecnologico e a nuove fattispecie culturali e sociali.</p>	<p>Proposta di Riforma INU; sperimentazione nuova forma di Piano Riformista. Edilizia residenziale sociale diviene standard urbanistico con il D:M 22/4/2008.</p>	<p>Piano della metropolizzazione: dimensione metropolitana delle scelte strategiche, mobilità (in particolare infrastrutture della mobilità su ferro) come condizione alle trasformazioni urbane.</p>	<p>-PSC Bologna 2008. -PRG Roma 2008.</p>	<p>La questione abitativa viene identificata come tema emergente nel Piano. Emerge la necessità di edilizia residenziale sociale, per la nuova “fascia grigia di utenti” che non possiedono requisiti per edilizia pubblica ma non hanno mezzi per acquisire alloggi sul mercato privato. L'integrazione delle politiche abitative appare necessaria da collocare nelle strategie di rigenerazione urbana dei Piani.</p>

170. La gentrificazione si caratterizza nel fenomeno identificabile come la “trasformazione di un quartiere popolare in zona abitativa di pregio, con conseguente cambiamento della composizione sociale e dei prezzi delle abitazioni.” Cfr. Ranaldi, I. (2014), Gentrification in parallelo. Quartieri tra Roma e New York, Aracne, Roma.

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Una "quinta generazione" dell'urbanistica? Le istanze di rigenerazione urbana e la pandemia</p>	<p>Le misure di contenimento dovute alla pandemia pongono l'attenzione su necessità di uno spazio pubblico di qualità. Le proteste per il cambiamento climatico chiedono una riflessione riguardo la necessità di dimensione sostenibile di ogni intervento di pianificazione.</p>	<p>Sommandosi a effetti crisi economica 2008, pandemia aumenta la domanda abitativa di spazi di qualità, integrata nelle istanze per ripensamento spazio pubblico.</p>	<p>Misure a favore della riduzione del disagio abitativo: sospensione di termini relativi al pagamento delle rate dei relativi mutui ipotecari; investimenti nazionali per garantire sia la disponibilità di case più accessibili, blocco degli sfratti<sup>171</sup>.</p>	<p>"Piani della rigenerazione" basati su meccanismi perequativi e incentivazioni premiali, sull'inserimento delle istanze sociali e sul contenimento del consumo di suolo. L'edilizia residenziale sociale diventa uno standard da inserire all'interno delle attuazioni del piano<sup>172</sup>.</p>	<p>-Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare del 2020 (PINQuA) -PGT "Milano 2030" del 2019 -PUG Bologna 2021.</p>	<p>A seguito della sempre più strutturale emergenza abitativa, e delle istanze sociali emerse con la pandemia, alcuni piani e programmi si dotano di strumenti attuativi che integrano e regolamentano le politiche per l'abitare all'interno delle normative di Piano.</p>
--	--	--	--	---	---	---

### 3.1 Il piano ottocentesco e le prime leggi per l'edilizia pubblica come tema di settore.

Per una comprensione non superficiale del tipo di strumento rappresentato dal piano ottocentesco, occorre in via preliminare definire le condizioni che hanno storicamente concorso alla sua genesi e diffusione<sup>173</sup>. L'esplosione della città industriale, con la sua disordinata e frenetica urbanizzazione produce un progressivo degrado della città e delle sue strutture morfologiche, a causa delle elevatissime densità residenziali, il peggioramento delle questioni igieniche ed ambientali, la contiguità fra aree residenziali e spazi per la lavorazione industriale, e dell'elevato congestionamento presente all'interno dei territori urbani. Tali aspetti erano esacerbati dalla dinamica della rendita fondiaria, intesa come "il profitto generato dal possesso privato del suolo urbano, dalla sua vendita o affitto."<sup>174</sup> Difatti, il suolo urbano non è più la base della "casa della società", ma "diviene una merce come quelle che le fabbriche producevano a getto continuo. Ognuno può vendere il proprio terreno al più alto prezzo raggiungibile sul mercato. Questa speculazione viene metodicamente riprodotta dalle società fondiarie. Si tratti dunque di milionari o di grandi impresari o di società rurali o di amministrazioni demaniali, si vende sempre al miglior offerente, all'asta, il terreno ad altissimo prezzo."<sup>175</sup> A partire dalla metà del XIX secolo, l'incremento demografico e i cambiamenti nei mezzi di produzione e trasporto, insieme all'emergere di nuove funzioni urbane, portano all'esplosione delle città dal punto di vista strutturale lungo le vie storiche, spesso sovrapposte a quelle medievali e barocche; nel nu-

171. Per un elenco dettagliato delle risposte politiche all'aggravarsi dell'emergenza abitativa dopo la pandemia, cfr. Parte Prima, par. 2.6 *Lo stato di fatto delle politiche abitative nella fase dell'emergenza post - covid*.

172. Un approfondimento dettagliato di due di questi strumenti è contenuto negli allegati della II Parte, Cap. 8, *Le Schede. I Piani locali*, inerente alle esperienze di pianificazione locale più recenti di Bologna e Milano.

173. Di Benedetto G. (1977), *Introduzione all'Urbanistica*, Vallecchi editore, Firenze.

174. Campos Venuti G. (1993), *Cinquant'anni: tre generazioni*, in Campos Venuti G., Oliva F., *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, Laterza, Roma- Bari.

175. Bernoulli H. (1951), *la città e il suolo urbano*, Corte del Fontego, Venezia.

cleo storico si verificano i primi interventi demolitori, mentre nelle zone periferiche la crescita avviene in modo discontinuo. Questi sono i problemi derivanti dalla modernizzazione capitalistica delle città europee, in cui il modello di intervento seguì quello di Haussmann a Parigi, con varianti nazionali a Berlino, Vienna, Barcellona e Madrid, fino alle varianti “tardive e rimpicciolite” delle città italiane<sup>176</sup>.

Le problematiche legate alla modernizzazione delle città diventano evidenti anche in questa fase in Italia, nelle città più popolose come Napoli e nelle città che diventano sedi delle nuove amministrazioni come Firenze e Roma: queste città richiedono sia espansioni consistenti sia interventi di modernizzazione e riqualificazione del nucleo storico. Spesso, l'emergenza sanitaria viene utilizzata come giustificazione per programmi di demolizioni e ricostruzioni su larga scala che favoriscono speculazioni immobiliari e si basano su retoriche storicistiche<sup>177</sup>.

Le condizioni delle città industriali e la crescita urbana ininterrotta richiedono interventi normativi nel settore edilizio e igienico-sanitario, nonché la regolamentazione delle trasformazioni urbane in generale, per far fronte alle nuove esigenze e ai nuovi processi in atto.

L'urbanistica nasce quindi come l'insieme di principi, dottrine e regole che devono essere applicate per favorire lo sviluppo e il benessere individuale e collettivo dell'uomo che vive in una società, anziché reprimere, indebolire o correggere le sue facoltà fisiche, morali e intellettuali<sup>178</sup>.

L'impatto sul tessuto urbano solleva quindi l'analisi e la riflessione sui fenomeni urbani, che in questa fase sono ancora associati a concetti di caos e anarchia, nonché a una semplice critica della società industriale e dell'economia capitalista dal punto di vista politico, economico e filosofico<sup>179</sup>.

In attesa della disciplina urbanistica completa, gli interventi sulla città in questo periodo sono guidati dall'economia capitalista e dalla cultura borghese e ottocentesca, che presto lasceranno spazio a influenze dei regimi autoritari in Italia e Germania<sup>180</sup>. Mentre si gettano le basi per la nascita della disciplina urbanistica, si sviluppa il concetto di “piano”, che ha come obiettivo principale la gestione dei conflitti tra interessi individuali e collettivi attraverso il coordinamento di diversi parametri quantitativi e qualitativi per garantire l'efficienza e la qualità dell'organismo urbano e la qualità dello stesso, evitando fenomeni di crisi, come ad esempio le epidemie<sup>181</sup>. Attraverso il nuovo strumento si norma innanzitutto il rapporto tra spazio collettivo e spazio privato mediante un sistema normativo che regola la disposizione fisica degli elementi, gli aspetti igienico - edilizi, il decoro degli edifici, ma anche gli impegni economici e la cessione di aree<sup>182</sup>. Dal punto di vista della pianificazione, i primi esempi di piano, definiti “piani ottocenteschi”, procedono nell'organizzazione del territorio “per elementi”: la città viene scomposta negli elementi caratteristici che la costituiscono, gli interventi vengono programmati direttamente sul territorio, e sono accuratamente suddivisi nella loro accezione di interesse “pubblico” o “privato”,

176. Campos Venuti G. (1993), op. cit.

177. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

178. Cerdà I. (1995), *Teoria generale dell'urbanizzazione*, Ceruti A. (a cura di), Joca Books, Roma.

179. Choay F. (1965), *Urbanisme. Utopies et réalités*, Editions du Seuil, France.

180. Ravagnan C. (2011), op.cit.

181. Di Benedetto G. (1977), *Introduzione all'Urbanistica*, Vallecchi editore, Firenze.

182. Di Benedetto G. (1977), op.cit.

in modo da tutelare relativi interessi ed evitare possibili conflitti<sup>183</sup>. Tuttavia, tale modalità ridusse il processo di pianificazione alla mera redazione della planimetria del piano, la quale non richiedeva alcun approfondimento in merito di strumentazione attuativa, ed era caratterizzata da una validità a tempo indeterminato.

Il piano ottocentesco prevedeva due tipologie di approccio in merito alla regolamentazione della crescita urbana:

- Il sovradimensionamento delle previsioni, che lo caratterizzava come piano di ampliamento e non di recupero dell'esistente<sup>184</sup> ;
- La differenziazione degli edifici a seconda delle loro caratteristiche tipologiche, fattispecie che concorse alla differenziazione sociale che derivava dalla selezione operata a monte dal fatto di potersi permettere o meno di coprire i costi delle abitazioni in un determinato contesto. Il piano concorreva, non ostacolato da nessun tipo di limite di espansione, a determinare diversi tipi di lottizzazione accessibili a differenti classi sociali, con la discriminante dei tipi edilizi che li caratterizzavano.

I piani ottocenteschi si caratterizzavano come strumenti di uso straordinario, spesso limitato ai soli grandi contesti delle città europee, ed erano costituiti da sole zone di espansione che non comprendevano il centro storico ed il territorio extraurbano; tali strumenti attuavano una pianificazione che agiva esclusivamente sui tessuti del nucleo urbano, senza peraltro prevedere una struttura definita di servizi ed infrastrutture per la mobilità, che era indicata senza alcuna gerarchia relativa alle sedi viarie. In Italia la nascita dello strumento del piano avviene contestualmente alla promulgazione della Legge del 1865 "Sulle espropriazioni per cause di pubblica utilità"<sup>185</sup>, che sancì la nascita del Piano regolatore edilizio come strumento per agire sulla città esistente e il Piano di ampliamento di cui erano oggetto le espansioni, fortemente incoraggiate dalla Rivoluzione industriale. Ricalcata sulle precedenti legislazioni europee di origine francese, tale Legge ebbe una modesta influenza sullo sviluppo delle città italiane, anche perché, analogamente all'industrializzazione, l'urbanesimo si presentò in forma più debole in Italia che nel resto d'Europa<sup>186</sup>. Il piano ottocentesco e dei primi decenni del Novecento in Italia, è quindi il piano della modernizzazione che riguarda le poche città più importanti d'Europa, le capitali nella maggior parte dei casi ma anche le altre città molto popolose e più soggette a problemi di igiene urbana; esso trasforma radicalmente la distribuzione degli abitanti sul territorio e le carenze dei nuovi insediamenti si manifestano, per tutto il XIX secolo, in maniera insopportabile, senza che a questi facciano seguito provvedimenti adeguati di controllo<sup>187</sup>.

Le carenze igieniche, relativamente sopportabili in campagna, diventano insostenibili in città per l'affollamento e l'estensione degli insediamenti residenziali, cui vengono accostati, promiscuamente, anche gli stabilimenti produttivi: "La povertà – condizione sopportata da secoli senza speranza di ragionevoli alternative – viene ora riconosciuta come miseria, cioè vista nella prospettiva moderna di un male che può e deve essere eliminato coi mezzi a disposizione" ed è in questo contesto che è necessario "cogliere le origini dell'ur-

183. Zanon B. (2008) *Territorio, ambiente, città. Temi esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

184. Di Benedetto G. (1977), *Introduzione all'Urbanistica*, Vallecchi editore, Firenze.

185. Legge 25 giugno 1865, n. 2359, *Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica* - Abrogata dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2008, n. 13. Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>

186. Campos Venuti G. (1993), *Cinquant'anni: tre generazioni*, in Campos Venuti G., Oliva F., *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, Laterza, Roma- Bari.

187. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

banistica moderna nel momento in cui le situazioni di fatto si sono concretate in misura sufficiente per provocare non solo il disagio, ma anche la protesta delle persone che vi sono coinvolte; qui il discorso storico deve necessariamente essere allargato dalle forme dell'insediamento alla problematica sociale di quel tempo, mostrando la giusta collocazione dell'urbanistica moderna come parte del tentativo in corso per estendere a tutte le classi i potenziali benefici della rivoluzione industriale, e mettere in chiaro una volta per tutte l'implicazione politica insita nel dibattito tecnico<sup>188</sup>. In questo caos ideologico, l'Urbanistica moderna si pone come tentativo di analisi e soluzione a queste problematiche, nell'ambito della costruzione di una comunità democratica, ponendosi come una delle tecniche necessarie al raggiungimento di un equilibrio, attraverso l'organizzazione dello spazio<sup>189</sup>.

Nell'ambito di questo obiettivo, si riconoscono due linee di azione: da una lato, partendo da un modello ideologico globale in alternativa alla città esistente autori "generalisti", gli utopisti", concorrono alla realizzazione dei modelli teorizzati dai riformatori sociali alla ricerca di sistemi alternativi al capitalismo liberistico o elaborano modelli urbani teorici indipendenti dalle ipotesi di riforma<sup>190</sup>, dall'altra partendo da singole esperienze tecniche settoriali opera di "tecnici", gli "ingegneri urbani" vanno configurandosi come veri e propri "urbanisti" proponendo soluzioni integrate di ingegneri con geologi e sociologi tenendo conto dei nuovi apporti scientifici.

Di fatto poi le due linee tendono ad integrarsi perché i tentativi di realizzare i modelli teorici portano le teorie a scontrarsi con la realtà e i singoli problemi tecnici mettono in luce la connessione tra le diverse problematiche che portano alla nascita della pianificazione della città e del territorio<sup>191</sup>. La pianificazione urbanistica si configura quindi, fin dall'inizio come un processo globale, continuo e irreversibile che lentamente si distacca dal concetto di architettura, come una sua costola<sup>192</sup>. Si capisce che alla base vi è una convergenza di arti e scienze assai diverse, e che, allo stesso tempo, è importante considerarla all'interno di un ambiente etico, politico, territoriale e sociale<sup>193</sup>. Sia l'ideologia utopista che quella igienista pongono al centro la problematica abitativa, in quanto l'alloggio viene considerato "il primo e l'ultimo obiettivo dell'urbanistica"<sup>194</sup>.

L'ideologia utopista manifesta un'attenzione primaria all'alloggio con particolare riferimento alle riflessioni sulla cellula abitativa e sui quartieri auto-sufficienti che costituiscono successivamente le basi delle teorizzazioni del Movimento Moderno e in particolare di Le Corbusier sulle "macchine per abitare" e le "unità di abitazione". L'ideologia igienista pone tra gli obiettivi principali la necessità di fornire alloggi igienicamente adeguati, anche a costo di demolizioni e sventramenti, all'origine della normativa urbanistica, in grado di dare risposta alle problematiche igienico/sanitarie ed edilizie, ma anche di introdurre gli strumenti per affrontare le problematiche relative all'acquisizione dei suoli e al diritto di proprietà dei terreni, "problema, questo, che attraverserà la produzione legislativa settoriale sulla casa oltretutto il dibattito urbanistico in tutto il successivo ventesimo secolo, fino ai nostri giorni"<sup>195</sup>. Il modo capitalistico di

188. Benevolo L. (1972), *Le origini dell'Urbanistica moderna*, Laterza, Roma - Bari.

189. Benevolo L. (1972), *Le origini dell'Urbanistica moderna*, Laterza, Roma - Bari.

190. Garnier T. (1917), *Une cité industrielle : étude pour la construction des villes*, Massin, Paris.

191. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

192. Ravagnan C. (2011), op. cit.

193. Astengo G. (1966), Voce Urbanistica, in *Enciclopedia Universale dell'Arte*.

194. Hegemann W., *Le politiche della casa*, in Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'Urbanistica*, Etaslibri, Milano.

195. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto, dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

produzione dello spazio, come viene rispecchiato nel piano ottocentesco, manifestava l'incapacità di risolvere le emergenti questioni urbane, ed in particolare la produzione di abitazioni, che continuava a rivolgersi alle classi abbienti mentre al contempo aumentava la domanda di abitazioni a basso costo per quella massa di lavoratori che si spostavano in tutto il Paese verso i grandi centri urbani di produzione. L'iniquità delle politiche per la casa e le condizioni di vita sempre più difficili intorno ai grandi poli industriali provocavano perenni tensioni sociali, che spesso sfociavano in rivolte e manifestazioni. Inoltre, la forma assistenziale con cui le realizzazioni erano compiute portava a più gravi elementi di segregazione sociale nella città e tendeva a ricreare quelle "concentrazioni operaie" che la stessa urbanistica ottocentesca raccomandava di evitare<sup>196</sup>.

### 3.2 I piani di ricostruzione e le politiche post-belliche.

La prima generazione dell'urbanistica contemporanea si sviluppa indicativamente in un arco temporale tra il 1945 ed il 1960, anno in cui si inizia a comprendere la necessità di una riforma urbanistica, dopo aver preso atto delle nuove dinamiche di espansione urbana. Secondo la categorizzazione delle generazioni urbanistiche operata da Campos Venuti, si possono individuare due generazioni attraverso cui si snoda l'urbanistica moderna: la prima, definita "modernizzazione capitalistica delle città", il cui inizio è riferibile ai moti del 1848, e il cui termine è databile alla fine del diciannovesimo secolo, momento in cui le città fronteggiavano significative trasformazioni del loro antico impianto nella direzione della strutturazione della città industriale; successivamente, la seconda generazione è circoscrivibile lungo il periodo che va dagli inizi del 1900 sino a circa il 1945. La seconda generazione viene definita la generazione della "razionalizzazione dello sviluppo capitalistico delle città", ed è caratterizzata dallo sviluppo delle nuove forme di matrice razionalista e dalla monumentalizzazione della città, ispirata dai regimi autoritari<sup>197</sup>. Il principio che caratterizza la "razionalizzazione dello sviluppo capitalistico" è riscontrabile nel tentativo di suddivisione fra lavoro e abitazione; tentativi di sviluppo in termini di pianificazione di tale percorso sono riscontrabili in alcuni tipi di piano per le nuove città industriali, in cui "si differenziano le destinazioni d'uso delle aree e si razionalizzano i percorsi"<sup>198</sup>: le aree industriali che prima sorgevano ai margini della città storica vengono dislocate<sup>199</sup>.

Un avvenimento profondamente connesso alle istanze sociali che porteranno poi alla necessità di integrazione delle politiche abitative negli strumenti di pianificazione delle città si caratterizza senz'altro nella nascita della "città consolidata": difatti, le dinamiche dell'aumento della popolazione inurbata nelle città, dovute a questioni come l'emigrazione massiva dalle campagne dovute alla necessità

196. Di Benedetto G. (1977), *Introduzione all'urbanistica*, Vallecchi, Firenze.

197. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.

198. Si fa riferimento alla Cité Industrielle di T. Garnier (1899-1918) cfr. Aymonino C. (1971), *Origini e sviluppo della città moderna*, Marsilio Editori, Padova.

199. Benevolo L. (1968), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Roma-Bari.

di raggiungere i contesti ove era presente lavoro, successivamente il ritorno dei reduci del conflitto bellico, e l'arresto della produzione di nuovi alloggi a causa della concentrazione di tutti gli sforzi produttivi nella produzione di armamenti, concorrono ad aumentare la domanda abitativa, impossibile da soddisfare con la dotazione di alloggi presenti nel momento contestuale della sua crescita vertiginosa. La rilevanza sempre più significativa di movimenti di lotta operaia interconnessi con le ideologie socialiste portano ad una riflessione inerente alle politiche abitative aderente ai bisogni dei ceti popolari e per la prima volta non legata a dinamiche di profitto o mera caratterizzazione morfologica ed estetica delle città. Alcuni tra i primi esempi di abitazioni accessibili per le possibilità economiche dei ceti popolari si possono riscontrare all'interno di esperienze come gli Hof di Vienna o i Siedlung nella Repubblica di Weimar, tra i primi esempi in assoluto di insediamenti di alloggi popolari dalla struttura standardizzata<sup>200</sup>; tali processi generano le prime fattispecie di espansioni del tessuto urbano nel territorio agricolo. In Italia, nel dopoguerra, si tentò di "favorire la ricostruzione di quanto più possibile in tutte le parti"<sup>201</sup>, poiché "la presente acutissima crisi delle abitazioni" giustificava "il conseguente intenso sfruttamento di ogni area fabbricabile", attraverso il "reclamo di pronti provvedimenti"<sup>202</sup>; tutte le aree che i piani vigenti definivano "edificabili a bassa densità" vennero convertite ad una densità molto più elevata, laddove era presente la caratteristica struttura dei villini si passò all'edificazione di palazzine, nelle aree ove erano previsti dei fabbricati si passò addirittura ad un'edificazione intensiva. Tale approccio aumentava le densità abitative delle aree, ma allo stesso tempo non adeguava la quantità delle dotazioni territoriali, generando così parti di città sovrappopolate e caratterizzate da qualità urbana molto minore rispetto ai piani precedenti al conflitto bellico<sup>203</sup>.

La crescita "a macchia d'olio" della città fu incoraggiata energicamente dall'emergente regime fascista, interessato all'appoggio politico che derivava in tale fattispecie dai costruttori e dai proprietari delle aree; un esempio lampante ne è il Piano di Roma del 1931, che concesse l'estremo sfruttamento dei suoli sia attraverso enormi densità di edificazione, mai viste prima, sia attraverso l'innalzamento del limite di altezza degli edifici all'interno del regolamento edilizio, che fu aumentato a 35 metri. Inoltre, si verificarono numerosi sventramenti del centro storico, al fine della sua monumentalizzazione attraverso la costruzione di assi viari sovradimensionati ed architetture maestose per assecondare le ideologie di grandezza del regime, che condussero all'istituzionalizzazione delle borgate<sup>204</sup>, raggruppamenti di edifici suburbani, sviluppatosi come soluzione provvisoria, divenuti oggi insediamenti stabili con significative problematiche infrastrutturali e di inserimento nel tessuto urbano. Ulteriore esempio che permette di connotare ancora più precisamente le caratteristiche della pianificazione fascista si ravvisa nel Piano Albertini di Milano del 1934: un'espansione urbana sconfinata atta a realizzare enorme densità abitativa, inesistenza di aree destinate ad uso pubblico, ulteriori sventramenti del centro storico, costruzioni di borgate popolari ai margini della città. Il piano fasci-

200. Frampton K. (2008), *Storia dell'architettura moderna. Quarta edizione*, Zanichelli, Bologna.

201. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino.

202. Regio Decreto 16 dicembre 1920, n. 1937.

203. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino.

204. Insolera I. (2011), op.cit.

sta è definibile come una fase di transizione tra piano accademico e piano razionalista, poiché ragiona tendenzialmente in termini di tipologie edilizie, e tuttavia indirizza il controllo e la programmazione del territorio alle competenze di un singolo soggetto pubblico<sup>205</sup>, aspetto che avvicina concettualmente ai parametri dei piani razionalisti. L'estesa quantità di alloggi realizzati non è programmata per i ceti popolari, bensì per la classe media, la popolazione espulsa dal centro, solitamente avversa agli ideali di regime, viene relegata negli alloggi provvisori e marginali delle borgate<sup>206</sup>, mentre i ceti borghesi si stabilivano nel nuovo modello di città consolidata; in questo modo si creava una separazione improntata sulle differenze socioeconomiche e di classe tra la popolazione: la città consolidata, nata sulla falsariga di logiche speculative, era destinata a chi tra essa poteva detenere un sostanzioso potere d'acquisto.

Nei paesi europei, l'affermazione delle idee del Bauhaus, dei CIAM e del Movimento Moderno segna un passaggio fondamentale nella cultura architettonica e urbanistica, passando dalla concezione di uno spazio urbano chiuso ad uno spazio urbano aperto<sup>207</sup>, innovazioni che troveranno poco riscontro in Italia a causa delle chiusure ideologiche del regime, che prediligeva un modello classicista di piano razionale ed accademico. Un paio d'anni dopo l'ingresso dell'Italia nel conflitto bellico entra in vigore una legge urbanistica che raccoglie l'eredità concettuale del Movimento Moderno: la Legge Urbanistica Statale 17 agosto 1942, n. 1150, che sancisce un passaggio generazionale nell'ambito della pianificazione per i suoi significativi caratteri di innovatività. La Legge definisce l'ordinamento statale dell'urbanistica e della pianificazione del territorio, disciplinando l'assetto e l'incremento edilizio e lo sviluppo urbanistico: più volte aggiornata nel corso degli anni, detta una disciplina generale ed uniforme sul territorio nazionale.

Nel testo originario, vennero introdotti due livelli di pianificazione distinti: uno per aggregazioni urbane, come i Comuni, e uno rivolto ad ampie porzioni di territorio, con ambiti sovracomunali e/o subregionali. Al livello comunale corrispondono due strumenti di piano: il PRG o Piano Regolatore Generale, e il PPE o Piano Particolareggiato di Esecuzione, entrambi a gestione comunale.

Al livello sovracomunale corrispondeva il PTC – Piano Territoriale di Coordinamento, all'epoca a gestione statale<sup>208</sup>. Gli strumenti urbanistici comunali fissati dalla Legge 1150/42 perdurano tuttora, benché in configurazioni riformate.

La Legge, che si proponeva di porre un freno alla vertiginosa tendenza all'urbanesimo, sarà ampiamente disattesa al termine del conflitto, a causa dall'emergenza abitativa che poneva una spinta improrogabile sulla necessità di avviare la ricostruzione del Paese.

In Italia, difatti, si scelse di non operare tramite la sopracitata legge, bensì con lo strumento del Piano di Ricostruzione, confermato dalla Legge n.1402 del 1951, dal valore decennale, che regolamentava l'indicazione delle zone da destinare a demolizione e ricostruzione, il dispiegarsi delle nuove reti viarie ed infrastrutture, ed era caratterizzata da tempi molto celeri in termini di attuazione ed approvazione; questo aspetto, che aveva la finalità di favorire la ricostruzione,

205. Di Benedetto G. (1977), *Introduzione all'urbanistica*, Vallecchi editore, Firenze.

206. Insolera I. (2011), op.cit.

207. Belfiore E. (2001), *Il Rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma.

208. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.

in realtà attirò vertiginosamente una grande confluenza di capitali di investitori privati che avevano fiutato nella necessità della riedificazione un'occasione economicamente molto vantaggiosa<sup>209</sup>.

Le aree dei piani di ricostruzione erano caratterizzate da scarsità di pianificazione di servizi pubblici, aspetto che caratterizzò un'ulteriore deflagrazione dell'emergenza abitativa e produsse un'ancor più insistente necessità di alloggi. La conseguenza fu la concessione di indici di edificabilità dimolto superiori alle previsioni stabilite secondo la stima degli immobili distrutti, che tuttavia molto spesso furono utilizzati piuttosto che per il contenimento dell'emergenza, a fini speculativi.

Alcuni piani di ricostruzione, come ad esempio quello di Milano del 1953, iniziano a stabilire la previsione di alcune prime aree destinate a servizi di pubblica utilità e l'applicazione del principio della zonizzazione multifunzionale<sup>210</sup>. Avvenimento caratteristico degli anni della ricostruzione è la promulgazione del piano INA-Casa o anche Piano Fanfani, dal nome di Amintore Fanfani, Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, con cui lo Stato avvia l'opera di realizzazione di un imponente piano di insediamenti di edilizia economica e popolare<sup>211</sup>. I fondi per tale programma erano gestiti dall'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA), ed erano destinati all'incremento dell'occupazione operaia<sup>212</sup>.

Il piano realizza in quattordici anni un milione e mezzo di stanze, garantendo la ripresa del mercato imprenditoriale, produce un impiego continuativo di manodopera, e per la prima volta viene consentito sia il possesso permanente di una abitazione per molte fasce di popolazione economicamente instabili; nonostante questi aspetti innovativi e positivi, si ravvisa la tendenza a realizzare molte lottizzazioni in contesti di periferia molto marginali, mantenendo la tendenza a relegare la popolazione più povera lontane dalle aree centrali dalle quasi si voleva mantenere la possibilità di ottenere un tornaconto economico.

Questa tendenza dà forma ad una nuova parte di città caratterizzata da disservizi e debolezza delle infrastrutture, poiché ogni spazio delle aree veniva utilizzato per inserire cubatura residenziale, aspetto che accentua la marginalizzazione dei ceti più bisognosi e l'aumento del fenomeno delle rendite differenziali, un'oscillazione del valore delle aree direttamente dipendenti dalla posizione delle stesse all'interno del tessuto urbano e dal loro potenziale di investimento a vantaggio dei privati<sup>213</sup>. Nel decennio successivo la necessità di apporre un controllo ai fenomeni di espansione del tessuto urbano produrrà la teorizzazione di un disegno di legge, nel 1962, per una riforma urbanistica, che permetterà di sancire il passaggio alla *seconda generazione urbanistica*.

209. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), op. cit.

210. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), op. cit.

211. Legge Fanfani del 28 febbraio 1949, n. 43.

212. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), op. cit.

213. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

### 3.3 Il piano razionalista, la legge 167/62 e i piani di zona.

Il primo periodo della evoluzione urbana è caratterizzato dalla intensa crescita disordinata e inconsapevole; nel secondo periodo la crescita non si arresta, ma si propone con una maggiore consapevolezza insediativa. Il tema dominante della città resta l'espansione, che è necessario "razionalizzare" ma mai limitare. A questa posizione si contrappone un atteggiamento che gradualmente introduce caratteri di "riformismo" urbanistico, che combatte gli aspetti strutturali delle patologie immobiliari e tende a valorizzare gli elementi sociali nella città.

La seconda generazione dell'urbanistica si dipana orientativamente lungo un periodo che va dal 1960 al 1980, ove si viene a formare la maggior parte dell'attuale configurazione della città consolidata, conseguentemente all'espansione estensiva della città nei territori. La seconda generazione si compone di due fasi<sup>214</sup>:

- la prima, dei piani dell'espansione quantitativa più che qualitativa nel corso degli anni '60, contraddistinta dal dibattito per uno "sviluppo razionale" della città attraverso i "piani razionalizzatori";
- la seconda fase, a partire dalla metà degli anni '60 e che prosegue nel decennio successivo, contraddistinta in alcuni casi da un approccio "riformista" caratteristico dei piani appunto "riformisti", in altri, alla ricerca di una qualità morfologica, non sempre urbana, riscontrabile nelle lottizzazioni convenzionate ascrivibili alle "Zone 167", ai piani di zona e ai PEEP istituiti con la Legge n. 167 del 1962.

Entrambi i modelli urbanistici presentano caratteristiche comuni<sup>215</sup>:

- La presenza di un supporto analitico, che fornisce un sistema di conoscenze che giustifichi le scelte urbanistiche in modo razionale e su dati scientifici;
- Il controllo differenziato dell'uso di suolo, affidato a uno zoning articolato e dettagliato, finalizzato a una gestione del piano attenta a ogni specifica problematica territoriale;

214. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

215. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.

- Minori densità edilizie, grazie anche ai nuovi provvedimenti legislativi della fine degli anni Sessanta, come la Legge 765/1967, e il D.M. 1444/1968, che definì gli standard urbanistici;
- Un sistema organico di viabilità sottoposto a valutazioni di fattibilità e pensato con un ordine gerarchico;
- Un'attenzione crescente alle problematiche ambientali delle zone agricole;
- L'utilizzazione sempre più estesa dell'esproprio per pubblica utilità come modalità di attuazione.

Il modello di piano si trasforma nel corso dei due decenni, passando da un'operatività basata sull'espansione sconfinata, a delle dinamiche di regolamentazione delle trasformazioni che pongono al centro dell'attenzione le componenti da salvaguardare, costituite dagli ambiti e dai caratteri più pregiati e caratterizzanti delle città, approccio che condurrà nella direzione del modello di pianificazione urbanistica della generazione successiva. Un primo esempio di piano razionalizzatore è caratterizzato dal Piano Regolatore di Roma del 1962, che entra in vigore nel 1965, caratterizzato da una zonizzazione minuziosa e particolareggiata, da una gerarchia rigida degli assi viari, dalla presenza di aree funzionali in aree che non appartenevano al centro storico, dalla previsione di numerose aree verdi, e corroborato da un lungo processo analitico preliminare alla sua progettazione. Nonostante ciò, per la sua natura insita di piano razionalizzatore, ha il compito di "rimediare" alle condizioni presenti nel momento della sua entrata in vigore e, fedelmente alla legge 1150/1942, sovradimensiona enormemente le dimensioni dell'espansione urbana: a ovest e a nord della città vengono pianificati 130 nuovi nuclei per 150.000 abitanti<sup>216</sup>. Il decentramento delle funzioni e la discontinuità delle trasformazioni favorì enormemente il meccanismo dell'abuso edilizio, e ben presto ben 900.000 abitanti si ritrovano a vivere in situazioni di edificazione abusiva<sup>217</sup>. Il piano prevedeva obbligatoriamente l'espansione tramite comprensori convenzionati e dimensionati a seconda di rigide previsioni di piano, sia per il pubblico che per il privato, favorendo in questo modo le grandi imprese di costruttori<sup>218</sup>; successivamente, la Legge Ponte del 6 agosto 1967, n. 765 istituzionalizza le lottizzazioni convenzionate, fungendo appunto, da ponte per il Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, che definì gli standard urbanistici.

Durante il processo di approvazione del progetto del piano regolatore di Roma, il Ministro dei Lavori Pubblici Fiorentino Sullo presenta la Legge 18 aprile 1962, n. 167, che contiene "importanti disposizioni in materia di edilizia economica e popolare"<sup>219</sup>, ed introduce i Piani per l'edilizia economica e popolare (PEEP), piani di zona che vincolavano parti di territorio da indirizzare all'edilizia residenziale per ceti in condizione di svantaggio, utilizzando per la prima volta lo strumento dell'esproprio per pubblica utilità.

A metà degli anni Sessanta si concretizza una visione riformista dell'urbanistica, che si pone l'obiettivo di contrastare la speculazione edilizia attraverso un modello di urbanistica risolutivo nei confronti della rendita urbana, che aveva messo in atto meccanismi di

<sup>216</sup>. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino.

<sup>217</sup>. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.

<sup>218</sup>. Insolera I. (2011), op. cit.

<sup>219</sup>. Campos Venuti G. (1967), *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino.

espansione ormai insostenibili per le città<sup>220</sup>: la pianificazione urbanistica riformista nasce in Emilia - Romagna, ed è uno tra i primi motori ad innescare il processo di graduale innovazione legislativa<sup>221</sup>.

Uno dei primi esempi delle modalità di pianificazione innovative dei piani riformisti, con integrazione di politiche abitative, è caratterizzato da alcune esperienze regionali di Piani di Edilizia Economica e Popolare introdotti dalla Legge 167/1962: il Piano comunale per l'edilizia economica e popolare del 1963, con i nuclei residenziali di Beverara, Barca e Fossolo, situati in zone centrali ed assegnati a enti pubblici, privati e cooperative, che anticipa il D.M. 1444 del 1968 in ambito di standard urbanistici, tramite un progetto che comprende una ragguardevole quantità di servizi pubblici e di aree verdi previsti al loro interno<sup>222</sup>. Sulla cresta di queste esperienze, nel 1973 viene approvato il PEEP per il centro storico di Bologna, ad opera di Pierluigi Cervellati.

Il Piano applica tre leggi: la Legge n. 167 del 1962 in materia di edilizia economica e popolare, la Legge Ponte n. 765 del 1967, che imponeva la salvaguardia dei nuclei antichi delle città, e la Legge n. 865 del 1971, che consentiva l'espropriazione di aree ed immobili nei centri storici per l'edilizia economica e popolare o residenziale pubblica; difatti, inserisce quote di edilizia residenziale pubblica all'interno del centro storico, con la finalità di "inserire direttamente come protagonisti, nella città e nel suo processo di sviluppo, i lavoratori" attraverso la definizione di comparti urbanistici e sub-comparti edilizi, da affidare alla popolazione secondo una formula di gestione cooperativa a proprietà indivisa<sup>223</sup>, ed opera in modo da garantire il principio di salvaguardia sociale per le comunità insediate, mentre al contempo provvede alla riqualificazione ed al recupero del patrimonio esistente.

Oltre ad i PEEP per la salvaguardia dei centri storici, sull'onda dell'urbanistica riformista vengono concepiti dei piani finalizzati alla salvaguardia delle aree marginali delle città: i PEEP per le periferie, con l'obiettivo di "combattere e ridurre, per quanto è possibile con la gestione urbanistica, gli effetti patologici della rendita urbana"<sup>224</sup>, come evidenziano le parole di Campos Venuti, che dal 1960 al 1966 fu eletto assessore all'urbanistica per il Comune di Bologna: "invece di accontentarsi di aree marginali nelle quali ghettizzare i ceti sociali più deboli, il Comune di Bologna decise di espropriare la maggior parte dei terreni già destinati all'espansione urbana e già nel mirino della speculazione. Su queste aree le densità edificatorie furono dimezzate, raddoppiate le destinazioni a servizi e quintuplicate quelle a verde: e su queste aree furono indirizzate insieme le abitazioni in affitto sociale, le cooperative a futura proprietà divisa. Il risultato fu che i quartieri popolari occuparono le aree edificabili più vicine al centro e le residue lottizzazioni private utilizzarono invece i terreni più lontani, creando così una periferia fortemente integrata dal punto di vista sociale"<sup>225</sup>. Ancora oggi la città di Bologna, sebbene in parte investita dal fenomeno di emergenza abitativa, limitato diversamente che nelle altre grandi città al solo centro storico, risulta connotata da una qualità urbanistica elevata

220. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), op.cit.

221. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), op.cit.

222. Campos Venuti G. (1967), op. cit.

223. Cervellati P.L., Scannavini R., a cura di (1973), *Interventi nei centri storici: Bologna. Politica e metodologia del restauro*, Il Mulino, Bologna.

224. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.

225. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), op.cit.

dovuta principalmente alle sperimentazioni dell'approccio riformista<sup>226</sup>, che hanno consentito una ricerca minuziosa della sopracitata qualità, che nonostante tutto non è stata replicata dalle amministrazioni della maggior parte delle città italiane, eccezion fatta per sparse e circostanziate esperienze all'interno del medesimo contesto regionale. Nonostante in quegli anni l'impegno fiscale dello Stato consentì un'espansione senza precedenti dell'edilizia abitativa, il prodotto che ne fu generato si mantenne più nella condizione di bene d'investimento che in quella di servizio, senza soddisfare le esigenze di ampie porzioni di popolazione in condizione economica svantaggiata, poiché la classe media, in fase di crescita e consolidamento grazie al boom economico, era più interessata alle entrate generate dalle rendite urbane, sicure e costanti, che all'effettivo uso delle stesse abitazioni<sup>227</sup>.

Tale situazione favorisce il radicamento di fenomeni di abusivismo, soprattutto nelle grandi città, situazione per cui non si riesce a trovare una soluzione organica e coerente: gli agglomerati insediativi di nuova costruzione inglobavano quelli esistenti, che diventavano a loro volta oggetto di speculazione<sup>228</sup>. La crescita degli investimenti immobiliari comportò una crescita insediativa che si trasferiva dalle grandi città a nei piccoli Comuni, in particolare nelle principali località marittime e montane; con il passaggio agli anni Settanta, infatti, si assiste a una serie di grandi mutamenti socioeconomici che portano anche ad un incremento dello sviluppo edilizio nelle città piccole e medie, che condurrà successivamente all'origine della fase di metropolizzazione del territorio il cui pieno sviluppo si concretizzerà nel corso degli anni '90<sup>229</sup>. All'inizio del decennio degli anni '70 caratterizzati da un approccio alla pianificazioni che pone in una posizione centrale le lotte di rivendicazione di varie istanze sociali, tra le quali spicca la lotta per il diritto alla casa, tra i principali provvedimenti si annoverano le leggi per consentire l'espropriazione di aree ed immobili nei centri storici per l'edilizia residenziale pubblica (Legge n. 865/1971), il trasferimento di tutta la materia urbanistica alle neonate rappresentanze regionali (DPR n. 8/1972), l'istituzione dell'equo canone per gli affitti (Legge n. 392/1978), il vincolo per l'esercizio del diritto di costruire subordinato al possesso di una concessione edilizia rilasciata dal Comune (Legge n. 10/1977 "Bucalossi") e l'erogazione di finanziamenti statali per il recupero edilizio dei centri storici (Legge n. 457/1978)<sup>230</sup>. Nonostante la difficoltà da parte delle Regioni di organizzare efficacemente la pianificazione del territorio in sinergia con le amministrazioni comunali, il percorso verso la riforma continua a connotarsi come operativamente e culturalmente rilevante, arrestandosi solo negli anni Ottanta, con la generale deregulation legislativa, che si rifletterà sui processi di pianificazione dando adito alla nascita della *terza generazione urbanistica*.

226. Gabellini P. (2008), *Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica*, in *Urbanistica*, n. 135, INU Edizioni, Roma.

227. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

228. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino.

229. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.

230. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), op. cit.

### 3.4 L'Urbanistica della trasformazione urbana e la riqualificazione delle periferie.

La terza generazione dell'urbanistica copre un arco temporale che si dipana tra il 1980 ed il 1995, ed è caratterizzata da piani della trasformazione fisica e funzionale della città, piani in cui si raccoglie un passaggio da una "cultura dell'espansione" a una "cultura della trasformazione urbana"<sup>231</sup>; difatti, verso la fine degli anni Settanta, le grandi città limitano i processi di espansione su aree di nuova urbanizzazione, concentrandosi sulla trasformazione del patrimonio edilizio esistente, in aree caratterizzate da consistente valore economico e rilevante importanza strategica<sup>232</sup>, all'interno delle quali si procedeva "riempiendo i vuoti urbani" e attraverso il recupero delle aree dismesse, tra cui si annoverano ex aree vincolate non utilizzate dall'espansione, le aree rese disponibili dalla riconversione del sistema produttivo industriale, e le aree derivate dalla dismissione dei grandi servizi urbani ottocenteschi, come stazioni, scali ferroviari. Il recupero delle aree dismesse è specialmente generato dalla ricerca del settore terziario, in costante crescita ed espansione. In Italia, il settore finanziario genera il recupero, apertamente speculativo, di ex aree industriali inserite nei tessuti urbani, come quelle dell'Alfa Romeo, Pirelli e Montedison a Milano o delle aree FIAT di Lingotto e Mirafiori a Torino<sup>233</sup>. Innovativo è l'approccio con cui si affronta la questione del recupero delle aree dismesse: non esiste più un piano atto a regolare le trasformazioni di determinate aree territoriali, bensì azioni puntuali puntate alla massimizzazione della rendita speculativa vengono concertate a seconda della necessità presente in ogni determinato contesto, concretizzate tramite "strumenti di settore atipici, fortemente caratterizzati in senso architettonico, senza gli effetti giuridici della trasformazione urbanistica, preparatori però delle successive varianti formali"<sup>234</sup>. Si afferma così una pianificazione comunale governata dal "progetto urbano" come elemento connotante il cambiamento morfologico della città esistente; tale strumento può essere definito come un nuovo insieme di procedure e strumenti volti a riorganizzare singole parti della città, o a realizzare al suo interno nuove singole parti. I progetti urbani tendono quindi a misurarsi con una concezione

231. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.

232. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), op. cit.

233. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), op. cit.

234. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), op. cit.

multidisciplinare della città, in cui il contesto non viene analizzato secondo regole e principi generali, ma secondo differenti e adattabili modalità di intervento<sup>235</sup>. Lo strumento del progetto urbano tenta di conferire una risposta a vecchie criticità come ad esempio il carattere sempre più fiscale del piano, spesso slegato dalla specificità del contesto; il carattere espansionistico del piano, volto esclusivamente all'espansione della città; o ancora, la carenza di una formalizzazione fisica delle scelte di piano, con insufficienti livelli di operatività, di comprensibilità e di attenzione ai risultati ambientali sul territorio (e dunque, mancanza di qualità ambientale)<sup>236</sup>. A fronte di tale mutamento nel dibattito teorico - disciplinare, con l'affermarsi di una critica al piano tradizionale e della ricerca di nuove risposte fisico-formali alle istanze urbane, si afferma nel decennio la convinzione che il piano urbanistico debba essere il "contenuto essenziale" del progetto di architettura, e che il progetto possa costituire una "prova concreta" del valore del piano<sup>237</sup>; il piano stesso, con la sua visione d'insieme segnata dalla narrazione ideologica degli anni Settanta viene declassato nelle sue velleità di governo del territorio, con il risultato di una urbanistica affidata quasi esclusivamente ai privati, dei quali tutela gli interessi<sup>238</sup>. Si consolida la pratica dell'"urbanistica contrattata", che prevedeva la "valutazione caso per caso dell'opportunità di trasformazione, sulla base delle proposte, o meglio delle decisioni, dei promotori immobiliari"<sup>239</sup>, pratica che dà il via ad un oltremodo diffuso processo di deregulation urbanistica, che sancisce lo sdoganamento completo delle dinamiche di privatizzazione e dei loro effetti disastrosi sulle città. La fase di deregulation urbanistica viene sdoganata con la Sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale, che dichiara illegittimi alcuni articoli contenuti nelle leggi per la casa e sul regime dei suoli relative agli espropri (Legge n. 865/1971 e Legge Bucalossi n. 10/1977), facendo conseguire le "Leggi di emergenza", che limitano alcuni poteri del piano. In questo periodo il settore privato assume rilevanza rispetto al pubblico, con la promulgazione della prima legge sul condono dell'abusivismo edilizio, la Legge n. 47/1985, che rispondeva all'esigenza di ridurre il deficit pubblico, in aumento dalla prima metà degli anni '70: dalla prima metà degli anni afferma gradualmente un approccio rispetto alle politiche urbane mediante il quale gli enti governativi e locali ed il settore privato collaborano attraverso nuovi assetti di governance nella regolamentazione delle dinamiche di trasformazione delle città<sup>240</sup>; in questo periodo la priorità delle politiche urbanistiche è favorire la crescita delle realtà che possano garantire dinamiche di sviluppo economico, dunque a livello pratico regolamentare la crescita delle infrastrutture utili a tal scopo. Sulla scia di tale approccio si possono dunque individuare tra i Piani della trasformazione due diverse tipologie di piano: il piano prestazionale, di provenienza riformista, che lavora sulla città attraverso la disciplina degli usi, ed il piano compositivo, utilizzato in misura maggiore, che indirizza le tendenze di sviluppo economico, e le trasforma ponendo come punto di intervento centrale l'attenzione alle problematiche morfologiche della dimensione fisica delle città<sup>241</sup>. I piani di terza generazione si caratterizzano in maniera emblematica per

235. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

236. Macchi Cassia C. (1991), *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

237. Gregotti V. (2000), *Diciassette lettere sull'architettura*, Laterza, Roma-Bari.

238. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

239. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.

240. Vicari Haddock S. (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna.

241. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.

l'esclusione intrinseca di tutto ciò che in precedenza costituiva lo strumento di piano: un esempio rilevante di tale tendenza si configura nel Piano Regolatore di Milano, adottato nel 1980, che rappresenta l'inizio sancito di una fase di "urbanistica contrattata", volta a favorire il nascente fenomeno del "neocentralismo" attraverso la terziarizzazione delle aree centrali, volta a produrre una grande crescita del settore terziario e finanziario; attraverso il "Documento direttore per il progetto passante" si procede a legittimare ogni procedura utile a collegare i nuovi poli produttivi alle infrastrutture per la mobilità, e attraverso le ben 130 successive varianti al piano si procede con la progressiva espulsione delle abitazioni dei ceti di basso reddito dalle aree centrali<sup>242</sup>, dove un aumento vertiginoso dei valori immobiliari e della rendita differenziale, contribuisce, come già detto, all'espulsione degli strati più economicamente svantaggiati della popolazione nell'hinterland, avvenimento che concorre a consolidare il sempre più rilevante fenomeno di metropolizzazione del territorio, accentuando oltretutto il fenomeno del pendolarismo, che congestiona la mobilità poiché, nonostante la realizzazione di nuove infrastrutture, non si verifica nella misura sperata la diminuzione dell'utilizzo di mezzi di trasporto individuali<sup>243</sup>. Un efficace esempio di piano prestazionale è rappresentato dal PRG di Bologna approvato nel 1985, che, memore delle esperienze di urbanistica riformista che avevano caratterizzato il decennio precedente, opera sul territorio comunale attraverso azioni pianificate secondo la specificità dei contesti su cui intervenire, differenziando le operazioni intensive (definite ZIS; Zone Integrate di Settore), rigidamente regolamentate da parametri che stabiliscono requisiti funzionali morfologici tra di loro integrati; e le azioni di trasformazione estensiva, esclusivamente indirizzate laddove siano necessari interventi di completamento di tessuti urbani specifici<sup>244</sup>. È evidente, analizzando gli standard che stabiliscono il fabbisogno di cubatura pro capite ad esclusivo uso residenziale, 25 mq/ab rispetto agli 8 mq/ab previsti dal PRG di Milano del 1980<sup>245</sup>, la strategia di piano che, oltre al recupero dell'aspetto morfologico della città, è fortemente volta a tutelarne la garanzia di risposta alle istanze sociali tra cui spicca in maniera ormai strutturale il tema della casa. Contemporaneamente al dibattito sulle diverse forme di strumenti urbanistici, si raggiunge a livello nazionale una nuova consapevolezza circa la necessità di tutela della componente, consapevolezza di cui già nell'epoca dei piani riformisti si aveva contezza nell'esperienza di alcuni piani precursori, come ad esempio il Piano di Bergamo, che affronta la cosiddetta questione ambientale, ossia il tema della salvaguardia dell'ambiente e dei caratteri ecologici del paesaggio e del territorio. Tale consapevolezza confluisce nella promulgazione della Legge Galasso n. 431 del 1985, che introduce a livello normativo una serie di tutele sui beni paesaggistici e ambientali, ricercandone la tutela ecologica, e non solo quella di carattere meramente paesaggistico, avviando un processo di "riforma" che permetta di sviluppare un approccio differente nella risposta all'impatto sociale dell'industrializzazione, della crescita demografica e del crescente consumo di risorse<sup>246</sup>. Insieme alla consapevolezza della tematica

242. Archivio cartografico, centro studi PIM. Fonte: <https://pim.mi.it>

243. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

244. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), op. cit.

245. Archivio storico PRG comune di Bologna, PRG 1985. Fonte: <https://dru.iperbole.bologna.it>

246. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), op. cit.

ambientale emerge l'attenzione nei confronti della tematica della metropolizzazione del territorio, in termini di "diffusione dei caratteri urbani anche nei territori agricoli e meno antropizzati circostanti le città medie e piccole"<sup>247</sup>; tale tematica dà inizio al dibattito sulla successiva generazione urbanistica: il punto di svolta si ravvisa nella circostanza del XXI Congresso INU tenutosi nel 1995 a Bologna, dal quale originano una serie di leggi regionali di stampo riformista, che fanno emergere la possibilità di una nuova riforma urbanistica, nel tentativo di operare un cambio di passo, seppure quasi sempre in contesti limitati al livello regionale<sup>248</sup>. Dopo il Congresso si afferma dunque una nuova tendenza di pianificazione volta a gestire l'ampio assetto metropolitano, che caratterizza la quarta generazione urbanistica, nonostante nei decenni successivi siano rimasti consolidati molti dei temi della trasformazione specifici della terza generazione; anche se in realtà, ancor prima, nell'ambito del Convegno "Un contributo italiano alla riqualificazione della città esistente" dell'ANCSA a Gubbio, tenutosi nel 1990, "viene prodotta la carta di Gubbio, un documento che già precedentemente rispetto alle conclusioni cui si era giunti al Congresso, prendeva atto della trasformazione del concetto di recupero in quello di riqualificazione, e rendeva necessario porre come aspetto primario della ricerca la città esistente nel suo divenire complesso, analizzando le relazioni con l'esistente; difatti le varie trasformazioni hanno infatti reso indefiniti i confini del nucleo storico rispetto alla città contemporanea, modificando la concezione che si era avuta finora del centro storico come unico paradigma di definizione dell'identità urbana"<sup>249</sup>. La Carta di Gubbio estende ulteriormente le misure di salvaguardia che erano state sancite negli anni '60, definendo il concetto di territorio storico, per "definire il paesaggio ereditato dalle generazioni precedenti e modificato in tempi recenti, fino all'età contemporanea"<sup>250</sup>. Una volta regolamentata la tutela del nucleo storico, si concretizza la necessità di definire nuovi strumenti operativi ed interpretativi dei nuovi e complessi elementi che configurano la città contemporanea, e dunque, una parte rilevante degli strumenti tradizionali dei piani, che erano stati già largamente e per lungo tempo disattesi durante il periodo di "deregulation" ed "urbanistica contrattata", entrano in profonda crisi. Tale crisi consente, tuttavia, di iniziare la definizione di un nuovo strumento interscalare ed efficiente, che regolamenti, insieme a tutto il resto, anche nuove forme dell'abitare, ricomponendo la città con azioni supportate da una rinnovata attenzione che integri all'aspetto burocratico della pianificazione urbanistica le discipline del progetto architettonico e quelle inerenti alla trattazione delle istanze sociali; dunque una dunque, una ricomposizione metodologica tra ricerca, cognizione e reinterpretazione dei caratteri morfologici della città con gli aspetti tradizionali della pianificazione, comprendendo le innovazioni portate avanti dalle esperienze virtuose attuate nell'epoca dell'urbanistica riformista<sup>251</sup>; nel dibattito teorico-disciplinare, come negli strumenti di piano, si attesta e si rafforza l'attenzione alle aree della grande espansione urbana, indagandone strategie per la riqualificazione e la soluzione dei problemi e delle criticità storiche. Si può dunque

247. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.

248. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini

249. Di Biase C. (2010), *50 anni ANCSA*, in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze.

250. Di Biase C. (2010), op.cit.

251. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

affermare che gli anni Novanta costituiscono il pieno sviluppo della stagione della riqualificazione delle periferie, assumendo il “primato della città svantaggiata” come principale oggetto di studio, e stimola studi, politiche, piani e progetti per la riqualificazione delle periferie urbane e metropolitane<sup>252</sup>. La consapevolezza dei fenomeni di suburbanizzazione<sup>253</sup> avvia le prime esperienze di sperimentazione di politiche urbane legate ai servizi per gli abitanti delle città, come la mobilità, la fruizione di spazi ambientali di qualità, e la casa, promuovendo nuove procedure partecipate e nuovi strumenti partenariali<sup>254</sup>. Pionieristica in tal senso è stata la Francia, attraverso l'introduzione delle ZAC - Zone d'aménagement concerté, Zona di sistemazione concertata, riprodotte a livello nazionale in Italia attraverso tipologie di strumenti finalizzati ad integrare nella pianificazione la compresenza di diverse funzioni urbane tra loro complementari, che andranno a definire il mix funzionale, diverse modalità di intervento come ristrutturazione edilizia, riqualificazione urbanistica e nuova costruzione nello stesso frangente di progettazione, e la cooperazione di soggetti attuatori sia pubblici che privati: tali strumenti si caratterizzano nei Programmi Integrati<sup>255</sup>, che hanno la funzione di “riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale” e sono caratterizzati dalla “presenza di una pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati”<sup>256</sup>; difatti i Programmi integrati sanciscono il passaggio dal “governare la crescita quantitativa al promuovere la trasformazione qualitativa”<sup>257</sup>, e questo, unito all'approccio multiscalare che ha posto in connessione la scala vasta con quella comunale, ha decretato che i Programmi integrati raffigurino un valevole rinnovamento in campo urbanistico; e nei Contratti di Quartiere. I Contratti di quartiere sono uno strumento urbanistico di natura negoziale, che si applicano in porzioni urbane da migliorare attraverso nuove dotazioni territoriali; le prime sperimentazioni hanno visto la luce attraverso bandi ministeriali, ed hanno segnato un' esordio di rinnovata attenzione nei confronti della sostenibilità sociale degli interventi, sottolineando l'importanza della partecipazione dei cittadini alla formazione delle scelte di pianificazione e perfezionando il carattere valutativo delle procedure preposte all'erogazione dei finanziamenti in termini di rivitalizzazione socioeconomica<sup>258</sup>; allo stesso tempo in alcuni contesti europei si assesta un nuovo contributo metodologico, i Programmi Urban, che portano avanti un approccio omnicomprensivo rispetto al fronteggiamento di risposte integrate a tutte le criticità urbane riscontrabili nei territori metropolitani: mobilità sostenibile, competitività; emarginazione sociale; riqualificazione ambientale e urbana. Una particolare attenzione viene conferita alle priorità delle aree periferiche: l'integrazione dei migranti nelle comunità insediate, la realizzazione di posti di lavoro, le pari opportunità e l'innovazione tecnologica. Il fulcro operativo dei Programmi Urban si raggiunge attraverso il coinvolgimento delle comunità locali, che diviene, come nei Contratti di quartiere, un requisito fondamentale per garantire l'effica-

252. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

253. Garano S., a cura di (1990), *La riqualificazione delle periferie nella città europea*, Kappa, Roma.

254. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

255. Cfr. parte II, paragrafo 4.5, *Strumenti per la rigenerazione integrata e sostenibile*.

256. NPRG 2008, Programmi Integrati di Intervento. Fonte: <https://urbanistica.comune.roma.it>

257. Ravagnan C. (2017), *La rigenerazione urbana nel piano regolatore generale di Roma. Tra attuazione e innovazione*, in *Ciudades*, Rivista dell'Istituto Universitario di Urbanistica dell'Università di Valladolid, n. 20, UVA Ediciones Valladolid.

258. Cappuccitti A., (2018), *Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi*, INU edizioni, Roma.

cia del programma<sup>259</sup>, dando inizio ad una tendenza di concretizzazione di azioni di rivitalizzazione socioeconomica e culturale, delineando sempre più un modello virtuoso che, a volte con successo, a volte in maniera fallimentare, nel corso degli anni è stato preso in considerazione in varie esperienze europee e nazionali<sup>260</sup>. Nella seconda metà degli anni Novanta, si intensifica il fenomeno di stanziamento della metropolizzazione all'interno dei territori, che diventa emblematico nella caratterizzazione di una ulteriore generazione dell'urbanistica, che tenta di gestirlo e controllarlo: *la quarta generazione*.

### 3.5 Il “nuovo” piano della metropolizzazione e i nuovi principi di pianificazione.

La metropolizzazione del territorio si presenta come “un fattore di crescita, una risposta alle spinte offerte dalle nuove tecnologie, un adeguamento alle condizioni economiche determinate dall'allargamento dei mercati, la ricerca di soluzioni per le nuove e più consapevoli esigenze determinate dalle modifiche negli stili di vita e, anche, da nuove domande culturali”<sup>261</sup>; inoltre, le periferie non sono più “definibile come ambito urbano geograficamente lontano dal nucleo storico o contrapposto geometricamente a un centro. Va infatti configurandosi un processo di urbanizzazione fortemente condizionato da un nuovo ciclo economico che si sta manifestando in Europa quale portato di un mutato paradigma tecnologico, dell'integrazione mondiale dei mercati, della crisi demografica, dei flussi migratori, dell'innovazione basata su ricerca e creatività, tutti fattori che inducono una forte concentrazione metropolitana”<sup>262</sup>; tali caratteristiche sanciscono i caratteri principali della quarta generazione dell'urbanistica, collocabile temporalmente in un periodo che trova il suo punto di inizio nel contesto del XXI Congresso INU “La nuova legge urbanistica. I principi e le regole” tenutosi a Bologna il 23- 25 novembre 1995. Nel Congresso si vaglia l'opportunità di introdurre una riforma urbanistica a livello nazionale, pratica che sarà attuata limitatamente alla dimensione regionale, per introdurre una serie di rinnovamenti in campo urbanistico che nella pratica della pianificazione tengano conto delle specificità locali<sup>263</sup>. Una delle tematiche principali all'interno del dibattito è la dimensione della pianificazione d'area vasta, che introduce un approccio organico a livello di governance del territorio, finalizzato a operare attraverso pratiche concertate, con l'utilizzo degli strumenti esistenti, come i piani intercomunali e i piani di livello provinciale, in maniera strutturale e multidisciplinare; tale approccio è una conseguenza naturale in risposta al fenomeno della metropolizzazione, che dirige i territori urbani sia extraurbani verso una condizione di estesa urbanizzazione slegata dal polo di una città-madre, creando fattispecie di città

259. Ravagnan C. (2019), op. cit.

260. Saccomani S., a cura di (2015), *Periferie: che cosa è rimasto di una stagione di rigenerazione urbana?* in *Urbanistica Informazioni*, n. 259- 260, INU Edizioni, Roma.

261. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano.

262. *Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie* (2017), Relazione sull'attività svolta dalla Commissione, Camera dei deputati, Roma.

263. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini.

*diffusa*<sup>264</sup>. La nascita della città diffusa è dovuta al mutamento dei rapporti socioeconomici tra i cittadini, che la spingono al di fuori della città densa e concentrata tipica dei decenni precedenti, con la formazione di nuovi sistemi urbani e metropolitani.

La metropolizzazione sancisce il fulcro più elevato dell'esplosione dei meccanismi della rendita urbana sullo sviluppo territoriale: le aree centrali, con l'aumento del valore immobiliare dei propri suoli, tendono a "espellere e a decentrare le funzioni che producono meno rendita, cioè industrie e abitazioni popolari, trattenendo, invece, quelle con rendita urbana più elevata, cioè abitazioni di lusso e manufatti edilizi legati allo sviluppo del settore terziario"<sup>265</sup>; di conseguenza, gran parte della popolazione tende a spostarsi fuori al di fuori dei confini amministrativi della città, alla ricerca di abitazioni di costo meno elevato, contando anche la rete diffusa delle infrastrutture per la mobilità sul territorio: questo porta all'effetto più disastroso in termini di questione abitativa, poiché si assiste ad un aumento insormontabile della produzione edilizia prodotto dalla proliferazione insediativa: se si confrontano i dati dello stock abitativo italiano del 1961 con quelli del 2001, si può notare un raddoppiamento degli alloggi; si è passati da 14 a oltre 27 milioni, realizzati in maggioranza nei centri medi e piccoli, mentre la popolazione è cresciuta di soli 4 milioni (da 52 a 60 milioni di abitanti)<sup>266</sup>. Il fenomeno dell'espansione urbana precede la metropolizzazione negli anni Settanta: le grandi città smettono di crescere a favore delle città medie e dei centri delle cinture intercomunali, dando così inizio alla fase di metropolizzazione; successivamente la crescita demografica si "sposta" verso centri medi e piccoli delle "seconde cinture", definendo due tipologie diverse di metropolizzazione del territorio: la prima, quella della città diffusa, è una forma di *metropolizzazione "centrale"* perché si conforma intorno a un insediamento centrale, come un capoluogo di Regione o di Provincia, intorno al quale nascono una o più corone di centri minori (città diffusa); la seconda, che è una forma di metropolizzazione "plurale", perché nasce senza un centro prevalente sugli altri, ma come insieme di poli, più o meno equivalenti per dimensione<sup>267</sup>; tale tipo di metropolizzazione viene altresì definita "metropolizzazione senza capoluogo"<sup>268</sup>. Le motivazioni che concorrono alla nascita della "metropolizzazione centrale" si possono ravvisare in<sup>269</sup>:

- Rilevante diminuzione nel settore del lavoro agricolo, che rende le aree agricole predisponibili all'edificazione;
- Delocalizzazione industriale;
- Variazione dei modelli sociali di riferimento, una maggiore propensione alla mobilità;
- Aumento dei costi della città concentrata, ravvisabile in un ulteriore rialzo degli affitti;
- Indebolimento dei vantaggi economici e sociali offerti dalla concentrazione di capitale e popolazione esclusivamente all'interno della stessa città;
- Diffusione della grande concentrazione commerciale attraverso distretti o zone del commercio);
- Nascita delle grandi attrezzature per il tempo libero e il diverti-

264. Indovina F. (2009), op. cit.

265. Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

266. G. Campos Venuti, Oliva F. (a cura di), (2010), op.cit.

267. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

268. Campos Venuti G., *I principi e le regole della nuova legge urbanistica*, in Barbieri C.A., Oliva F. (1995) (a cura di), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*. INU-Commissione nazionale Regime Immobiliare, Urbanistica quaderni n.7, INU Edizioni, Roma.

269. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano.

mento, che per il costo vengono perlopiù localizzate all'esterno della città compatta.

A seguito di questo processo, l'area vasta inizia ad assumere i connotati della città compatta, inglobandone gli elementi ad eccezione delle sedi direzionali e delle attività generatrici di maggior reddito; il carattere spesso abusivo di molte aree della città diffusa, scarseggiano spesso attrezzature e dotazioni pubbliche, ad eccezione delle vecchie infrastrutture per la mobilità, spesso congestionate e inadeguate a rispondere al nuovo fabbisogno<sup>270</sup>. Il passaggio alla "metropolizzazione senza capoluogo" si verifica nel momento in cui la necessità di allentare il vertiginoso aumento dei prezzi della città concentrata, gli enormi problemi logistici apportati dal pendolarismo di grande masse di spostamenti compiuti dagli utenti, e la trasformazione sempre più riscontrabile, per dimensioni e densità di popolazione, dell'area vasta in metropoli, determinano la necessità di migliorare la qualità di distribuzione di servizi del territorio, andando a dislocare nel territorio metropolitano poli universitari, centri sanitari di eccellenza, enti governativi locali e tutta una serie di servizi altamente specializzati; questo dislocamento causa una "duplicazione concorrenziale di servizi urbani e metropolitani"<sup>271</sup>, andando, di fatto, a de-gerarchizzare il territorio, che passa "da una gerarchia hard ad una gerarchia soft"<sup>272</sup>, e recidendo ogni legame con le città che fungevano da polo centrale. Per governare efficacemente la nuova natura di tali insediamenti, ci si renderà conto, e ce ne si rende conto anche nel contesto dell'attuale dibattito scientifico – disciplinare, dell'imprescindibile necessità di prevedere una "rete di reti", ossia una rete unitaria di reti materiali e immateriali di sistemi volti a garantire una dotazione capillare di standard sul territorio, per giungere alla costruzione di un efficace welfare urbano<sup>273</sup>. Per ottemperare a tale finalità, la pianificazione del territorio metropolizzato assume un ruolo centrale di gestione, controllo e amministrazione dei fenomeni di metropolizzazione: a livello comunale (per la metropolizzazione "centrale") e a livello intercomunale e provinciale, per la metropolizzazione "senza capoluogo"<sup>274</sup>. Un esempio caratteristico di piano della metropolizzazione è costituito dal Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma del 2008; che si pone l'obiettivo di conferire un assetto pianificatorio totalmente innovativo per un'"area vasta" sostanzialmente connotata da una metropolizzazione di tipo centrale, tramite l'approccio del "planning by doing", un approccio dal carattere fortemente processuale, che propone una nuova "visione policentrica" per Roma attraverso una serie di nuove centralità urbane, un sistema della mobilità collettiva ed elevati standard di servizi e spazi pubblici per le aree della periferia, così da infrangere lo storico asservimento della cintura metropolitana alle aree centrali della città storica, dove sono maggiormente concentrate le funzioni terziarie e direzionali<sup>275</sup>. Il NPRG si focalizza, in forma puntuale e programmatica, sulle porzioni di città nate conseguentemente alla fase di espansione, coniano per loro le definizioni di "città consolidata" o da "ristrutturare" a seconda della specificità del carattere, e riconosce per la prima volta un carattere

270. Indovina F. (2009), op. cit.

271. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

272. Indovina F. (2009), op.cit.

273. Ricci L. (2020), *Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente* in Poli I., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.

274. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

275. Ricci L., (2018) *Sistemi e regole per un progetto collettivo di città. Il planning by doing del Piano di Roma*, in *Urbanistica Informazioni* n.161, INU Edizioni, Roma.

qualitativo dei tessuti più recenti, proponendo la riqualificazione e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente<sup>276</sup>. Campos Venuti definisce altresì il NPRG un piano riformista che applica i principi della coraggiosa serietà riformista bolognese sulla vasta dimensione dell'area metropolitana romana: difatti, lo strumento di piano è preceduto da graduali "fasi di avvicinamento" volte a governare e salvaguardare, durante il lungo iter di approvazione e adozione del piano, l'intero assetto metropolitano. All'interno delle già menzionate fasi, si annoverano alcune varianti propedeutiche al PRG del 1962, quali la Variante di Salvaguardia (1993/2002) e il Piano delle Certezze (1997/2004), che rendono cogenti delle scelte di carattere generale per l'intera area metropolitana prima dell'adozione del NPRG, reindirizzando verso gli obiettivi del nuovo strumento le vecchie previsioni del PRG degli anni Sessanta<sup>277</sup>. In particolare, il Piano delle Certezze non agisce sullo stato di fatto e di diritto delle aree interessate, ma denota le future scelte di piano per tre grandi ambiti di riferimento: la città consolidata, la città da completare e trasformare, e soprattutto, l'ambito del territorio extraurbano, di ben 82.800 ettari, che individua il futuro sistema ambientale e dà sicurezze sullo stato di diritto delle aree; da qui la derivazione del nome del "Piano delle "certezze". Tale piano sancisce il principio della compensazione edificatoria, per il quale si prevede l'attuazione delle residue previsioni edificatorie private del PRG attraverso un trasferimento a distanza delle previsioni in aree che, a parità di valore immobiliare, nel quadro delle scelte di piano risultino compatibili, sostenibili e idonee con la trasformazione<sup>278</sup>.

Il processo di piano si contraddistingue per la continuità rispetto ai principi che costituiscono la definizione di *piano della metropolizzazione*, anche nella modalità secondo la quale accoglie il doppio parere dei Municipi, in sede di proposta di piano e controdeduzioni, nella consapevolezza che per estensione territoriale, ogni municipio di Roma è paragonabile a un piccolo Comune, garantendo attraverso il processo di partecipazione il principio della concertazione, l'aderenza delle scelte propositive alle differenti specificità del territorio, ed altresì che il processo di pianificazione sia trasparente e condotto a conclusione<sup>279</sup>. In sostanza, il NPRG persegue il riequilibrio del territorio attraverso una struttura urbana policentrica, organizzata con altri enti pubblici secondo il principio della copianificazione ed estesa oltre i confini comunali, gestione di un ampio orizzonte metropolitano<sup>280</sup>; per questo motivo, il piano assume, di fatto, alcuni caratteri di un piano provinciale o intercomunale, garantendo però una serie di diritti alla città propri della scala comunale sull'intero territorio metropolitano. Un altro esempio emblematico di piano della metropolizzazione è il PGT "Milano2030" della città Milano<sup>281</sup>, approvato nel 2019. Il PGT, infatti, riconferma lo storico carattere metropolitano della città presentando Milano sia come un sistema territoriale integrato, sia come un nodo di reti di scala più vasta, sottolineando il ruolo polare per le reti transeuropee multimodali che la attraversano e che ne rafforzano il telaio infrastrutturale, ribadendo il ruolo di Milano come "città globale"<sup>282</sup>. L'aspetto più rilevante del PGT ai fini della presente ricerca è la tendenza a fa-

276. Cfr. Parte Seconda, Cap. 8 *Le Schede. I Piani Locali*, Allegato 3: *Il NPRG di Roma del 2008*.

277. Ricci L., (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

278. Cfr. Parte Seconda, Cap. 8 *Le Schede. I Piani Locali*, Allegato 3: *Il NPRG di Roma del 2008*.

279. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa*. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003, Comune di Roma, Roma.

280. Ricci L., (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

281. Cfr. Parte Seconda, Cap. 8 *Le Schede. I Piani Locali*, Allegato 2: *Il PGT "Milano2030" del 2019*.

282. Comune di Milano (2019), *PGT-Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie, Spazi. Relazione Generale*, Comune di Milano, Milano.

vorire l'abitare temporaneo, attraverso l'affitto a canone agevolato e una maggiore quota obbligatoria di housing sociale nei nuovi interventi, con massimizzazione della quota di housing in affitto nella composizione dell'indice edificatorio<sup>283</sup>. Per questo motivo, sono individuate anche 9 aree per Housing Sociale e edilizia popolare per circa 1.300 nuovi alloggi (che si aggiungono ai 6.200 previsti nell'ambito della rigenerazione degli scali ferroviari e in altri piani già approvati), e viene varato l'obiettivo "Zero Case Sfitte" negli immobili di edilizia residenziale pubblica con il recupero di 3.000 alloggi. Inoltre, a meno di 500 metri dalle metropolitane e stazioni ferroviarie e 250 metri dalle fermate tranviarie e filoviarie, sarà possibile superare l'indice massimo di edificabilità pari a 1 mq nel rispetto delle caratteristiche morfologiche, purché tutta la quota eccedente sia in housing sociale in affitto<sup>284</sup>. L'effetto di questa misura è volto ad avvicinare i ceti appartenenti alla "fascia grigia" (studenti e giovani a basso e medio reddito nelle prime fasi della carriera lavorativa) e la popolazione economicamente svantaggiata (famiglie a basso reddito, famiglie separate e single, anziani, immigrati) alle aree centrali; tuttavia, l'effetto secondario potrebbe essere quello di congestionare la rete ed evitare, allo stesso tempo, la decentralizzazione dei comparti lavorativi in aree della cintura metropolitana. In tal senso, il PGT istituisce anche un importante Piano dei Servizi, volto a dotare la struttura metropolitana di nuove piazze, servizi e spazi pubblici, che non agisce direttamente sulle cause dell'alto costo della vita milanese, ossia gli altissimi valori della rendita differenziale, preferendo, ad una struttura decentrata e policentrica la tradizionale struttura accentratrice di Milano confermando il neo-centralismo perseguito dai vari schemi direttori e varianti al piano sin dalla fine degli anni Settanta<sup>285</sup>.

<sup>283</sup>. Cfr. Parte Seconda, *Rendere più Equa Milano: Zero Case Sfitte* in Cap. 8 *Le Schede. I Piani Locali*, Allegato 2: *Il PGT "Milano 2030" del 2019*.

<sup>284</sup>. Cfr. Parte Seconda, *Art. 9, Edilizia residenziale sociale* in Cap. 8 *Le Schede. I Piani Locali*, Allegato 2: *Il PGT "Milano 2030" del 2019*.

<sup>285</sup>. Cfr. Parte Prima, Cap. 3.4 *L'Urbanistica della trasformazione urbana e la riqualificazione delle periferie*.

### 3.6 Il piano e la pandemia. Approcci innovativi in ambito di politiche sociali per fronteggiare il disagio abitativo in periodo di emergenza sanitaria.

Oggi, con il nuovo scenario pandemico in corso, le pratiche di integrazione delle politiche abitative all'interno delle strategie di rigenerazione urbana devono fronteggiare un contesto di aggravata criticità. La pianificazione di politiche sociali si inserisce all'interno di una continua e mutevole interazione tra strumenti ordinari e straordinari dei piani, richiedendo una rielaborazione continua di approcci e metodi che guardino alle attuali istanze di "resilienza" con rinnovata attenzione e maturità<sup>286</sup>. La pandemia mette profondamente in discussione ogni pratica che si potesse dire consolidata durante le precedenti epoche della rigenerazione, evidenziando la profonda necessità di innovarne le strategie e differenti modalità per applicarle nei territori: ad esempio, come "strategie proattive, in grado di conciliare trasformazione e gestione del territorio con la promozione di una economia green e circolare, e/o ancora, con nuove forme di governance, che siano in grado di mettere in sinergia la pianificazione ordinaria e le stesse strategie di rigenerazione e riequilibrio territoriale"<sup>287</sup>. La rigenerazione urbana potrà affermarsi come la principale modalità di intervento sulla città esistente nelle fasi di ripresa dalla pandemia, e nelle epoche future che saranno ancora più connotate da molteplici differenti tipi di istanze, che chiedono risposte integrate in termini di pianificazione di strategie di rigenerazione, solo tramite un approccio integrato che sappia cogliere le fragilità e le potenzialità dei territori, cooperando con le comunità locali per una concreta ripartenza. Ascolto, partecipazione, innovazione sociale sono solo alcuni dei concetti base che oggi servono per agire sui territori indeboliti dalla pandemia: per realizzare una forma di rigenerazione urbana organica, integrata, che non sia solo intervento morfologico-ambientale ma anche strumento di inclusione sociale, i cui interventi siano concertati assieme alle rappresentanze delle comunità locali, in modo da poter agire, con efficacia, in sinergia con esse.

La ricerca di un nuovo stile di vita da parte del ceto medio che costituisce la già menzionata "fascia grigia", spesso giovane, con figli

286. Musco F. (2016), *Nuove pratiche di rigenerazione in Europa*, in D'Onofrio R., Talia M. (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano

287. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

ed impiegata nel settore terziario, aveva già indotto prima della pandemia a cercare, fuori dalla città compatta, i cui costi della vita divengono sempre più ardui da sostenere, una abitazione nelle aree della cintura metropolitana<sup>288</sup>: il fenomeno della metropolizzazione non sembra interrompersi, ma anzi, sembra acquisire complessità nell'ulteriore stratificazione di esigenze e istanze di un altrettanto ulteriormente stratificato tessuto sociale, a cui i piani della "metropolizzazione futura" dovranno rispondere attraverso strategie integrate di inclusione sociale, affiancate alla dimensione di sostenibilità già emersa nei piani della "metropolizzazione precedente". Un efficace esempio di "piano della metropolizzazione" che presenta suggestioni di sperimentazione di risposte alle istanze della "attuale metropolizzazione" influenzata dal profondo stravolgimento di domande, esigenze, abitudini e dinamiche verificatosi durante, e immediatamente dopo, lo scoppio della pandemia, è ravvisato dal nuovo Piano Urbanistico Generale (PUG) di Bologna<sup>289</sup>, approvato dal Consiglio Comunale il 26 luglio 2021: esso raffigura, al giorno d'oggi, uno degli esempi più innovativi in materia di rigenerazione della città esistente in Italia, basato sulle più innovative strategie di rigenerazione, come il recupero del patrimonio esistente, la sperimentazione inerente alla normazione di nuove forme di abitare collaborativo<sup>290</sup>, il superamento della ghettizzazione scaturita dai quartieri monofunzionali attraverso la creazione di mixité sociale<sup>291</sup>, e attraverso specifiche regole per l'integrazione di quote di edilizia sociale nella pianificazione degli strumenti attuativi<sup>292</sup>.

Il PUG, sorta di variante del precedente Piano Strutturale Comunale (PSC), si costituisce come esito di un significativo processo partecipativo e di concertazione interistituzionale<sup>293</sup>, e sostituisce il sistema di pianificazione previgente, pur ponendosi in continuità operativa con il PSC del 2008, mettendone in atto gli strumenti attuativi ed operativi (i POC).

Il PUG di Bologna riprende gli obiettivi generali proposti dalla L.R. n. 24/2017, che adegua l'approccio della pianificazione a obiettivi come "la garanzia di sostenibilità ambientale nelle scelte del piano, la progressiva limitazione e annullamento del consumo del suolo agricolo, il riuso e la rigenerazione urbana con nuovi obiettivi specifici di Piano – Resilienza e Ambiente, Abitabilità e Inclusione, Attrattività e Lavoro – che configurano la futura visione della città; visione che viene articolata in due differenti tipi di strategie: le Strategie urbane e le Strategie locali. Tali Strategie costituiscono una rappresentazione di carattere sintetico e ideogrammatico che ha come ambito di riferimento l'assetto consolidato della città, e sono pertanto da intendersi come un piano idea che si confronta con il piano norma costituito dalla Disciplina del Piano. Le Strategie urbane, le Strategie locali e la Disciplina del Piano costituiscono il *dispositivo centrale del Piano*<sup>294</sup>" e danno concretezza Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale prefigurata dalla L.R. 24/2017. Nel Piano, al tema della rigenerazione urbana si abbina il tema dell'inclusione e dell'innovazione sociale, presente sin dalla fase di conoscenza del PUG, con informazioni di carattere qualitativo ottenute tramite un processo partecipativo della popolazione ai lavori di analisi com-

288. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma.

289. Cfr. Parte Seconda, cap. 6 - *La riforma normativa regionale e la sperimentazione locale in corso*, par. 6.1.4 *Il Piano Urbanistico Generale (P.U.G.) della città di Bologna*; Parte seconda, cap. 8 *Le schede. I piani locali*, par. 8.1. ALLEGATO 1. *Il nuovo Piano Urbanistico Generale (P.U.G.) di Bologna*.

290. Cfr. Parte Seconda, cap. 6, par. 6.1.5 *Un approfondimento: Il nuovo Piano per l'Abitare del Comune di Bologna*.

291. Cfr. Parte Seconda, cap. 4 *Il Piano locale: forma e contenuti del piano contemporaneo*, par. 4.3. *Strategie per la mixité sociale e funzionale*.

292. Cfr. Parte seconda cap. 4, par. 4.5. *Strumenti per la rigenerazione integrata e sostenibile*; Parte Seconda, cap. 6, par. 6.1.5 *Un approfondimento: Il nuovo Piano per l'Abitare del Comune di Bologna*; Parte Seconda, *Strategie Urbane in Cap. 8 Le Schede. I Piani Locali, Allegato 1 Il nuovo PUG di Bologna 2021*.

293. Evangelisti F. (2019), *Un nuovo piano urbanistico per Bologna*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 286, INU Edizioni, Roma.

294. Cfr. Comune di Bologna (2021), *PUG-Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano*, Comune di Bologna, Bologna.

più da FIU - Fondazione Innovazione Urbana che rimandano un dettagliato Quadro Conoscitivo, da cui sono ricavate le Strategie per la città, sia urbane che locali<sup>295</sup>.

Ai fini della ricerca, tra gli obiettivi del Piano è rilevante la sezione *Abitabilità e inclusione* delle Strategie Urbane, che ha la finalità di “sostenere la crescita demografica offrendo abitazioni e servizi cui famiglie, giovani e studenti possano accedere garantendo altresì spazi innovativi per il lavoro”. Le Strategie per raggiungerlo sono: estendere l’accesso alla casa; garantire la diffusione di una rete equilibrata di attrezzature e servizi di qualità; ridisegnare gli spazi aperti; conservare i caratteri del paesaggio storico urbano rinnovandone il ruolo<sup>296</sup>. In conclusione, la quarta generazione dell’urbanistica contemporanea descrive il fenomeno della metropolizzazione e del suo governo, ma allo stesso tempo vede anche l’attuarsi di nuovi processi di trasformazione o, seppur contrastate da singole leggi regionali, processi di espansione urbana; è una generazione che raccoglie l’eredità, sia disciplinare sia operativa, delle generazioni precedenti, pur trovandosi ad affrontare un contesto economico e sociale molto diverso da quello del passato.

Il fenomeno della metropolizzazione sembra non interrompersi con questa generazione, piuttosto, pare essere destinato a proseguire nel futuro come fenomeno globale e caratterizzarsi come prevalente modello di sviluppo urbano. Per questo motivo, è auspicabile che i futuri piani della metropolizzazione siano basati su principi di inclusività, impegnati nella lotta alle disuguaglianze, e operino principalmente ed indistintamente attraverso il riuso del patrimonio edilizio esistente, la lotta al consumo di suolo, ed una sempre rinnovata attenzione alle istanze derivanti dalle diverse tipologie di istanze socioeconomiche che ininterrottamente accompagnano le trasformazioni urbane.

295. Ibidem.

296. Cfr. Parte Seconda, *Strategie Urbane* in Cap. 8 *Le Schede. I Piani Locali*, Allegato 1 *Il nuovo PUG di Bologna 2021*



PARTE II

# Il ruolo del piano per le politiche dell'abitare

## **PARTE II IL RUOLO DEL PIANO PER LE POLITICHE DELL'ABITARE**

p. 119 *Introduzione alla Seconda Parte*

### **CAPITOLO 4 IL PIANO LOCALE: FORMA E CONTENUTI DEL PIANO CONTEMPORANEO**

- p. 127 4.1 Principi di sostenibilità, perequazione, co-pianificazione
- p. 135 4.2 Approcci, strategie, regole, strumenti per la rigenerazione urbana
- p. 143 4.3 Strategie per la mixité sociale e funzionale
  - 4.1.1. Città contemporanea: articolazione funzionale e separazione sociale
  - 4.1.2. La mixité nel dibattito attuale: gli obiettivi
- p. 150 4.4 Regole per l'equità
- p. 157 4.5 Strumenti per la rigenerazione integrata e sostenibile

### **CAPITOLO 5 I PROGRAMMI NAZIONALI: FORME E CONTENUTI**

- p. 171 5.1 I principi di inclusione e coesione nei programmi nazionali
- p. 177 5.2 L'evoluzione degli strumenti urbanistici e del loro rapporto con le politiche abitative
- p. 181 5.3 L'eredità delle prime leggi per la modernizzazione delle borgate, della ritardata applicazione della Legge 1150/42 e del fallimento dei Piani di Edilizia Economica e Popolare
- p. 187 5.4 Gli interventi per la riqualificazione degli insediamenti ERP: I programmi complessi, i piani di recupero urbano e i contratti di quartiere
- p. 191 5.5 La proposta di riforma urbanistica dell'INU del 1995
- p. 193 5.6 I principi di governo del territorio (1995 – 2006)
- p. 195 5.7 La proposta di legge di principi di governo del territorio dell'INU (2006 – 2009)
- p. 197 5.8 Il Social Housing all'interno del quadro normativo nazionale: la definizione dell'E.R.S. come standard urbanistico aggiuntivo e il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (art 11 D.L. 112/2008)
- p. 201 5.9 Il post – pandemia: il Piano Nazionale per la Qualità dell'Abitare - Pinqua (2020) nell'ambito del Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza per le risorse per la rigenerazione urbana ed il recupero del patrimonio, per implementare le dotazioni di edilizia pubblica e sociale sul territorio italiano

### **CAPITOLO 6 LA RIFORMA NORMATIVA REGIONALE E LA SPERIMENTAZIONE LOCALE IN CORSO**

- p. 207 6.1 Emilia-Romagna
  - 6.1.1. La riforma regionale e la sperimentazione locale in corso
  - 6.1.2. Il Patto per la casa della Regione Emilia-Romagna
  - 6.1.3. L'edilizia sociale: il programma P.I.E.R.S.
  - 6.1.4. Il Piano Urbanistico Generale (P.U.G.) della città di Bologna
- p. 223 6.2 Lombardia
  - 6.2.1. La normativa regionale di riferimento
  - 6.2.2. L'edilizia pubblica: le regole e gli strumenti per servizi abitativi a carattere transitorio per fasce di popolazione in grave disagio economico
  - 6.2.3. La dimensione regionale dell'Housing Sociale in Lombardia: approcci,

strategie, regole e strumenti  
6.2.4. Il nuovo P.G.T. di Milano

p. 237 **6.3 Lazio**

- 6.3.1. La normativa regionale di riferimento
- 6.3.2. Gli aspetti principali della nuova questione abitativa a Roma
- 6.3.3. Il NPRG e l'approccio alla questione abitativa nella riqualificazione delle periferie
- 6.3.4. Definizione e implementazione delle politiche abitative all'interno del NPRG
- 6.3.5. La questione abitativa nel NPRG di Roma: alcune riflessioni conclusive

**CAPITOLO 7 IL SOCIAL HOUSING IN EUROPA: UNA TASSONOMIA**

- p. 263 7.1 Cenni introduttivi
- p. 265 7.2 Dimensionamento e proprietà dello stock abitativo
- p. 267 7.3 Organizzazione, attuazione e gestione dell'edilizia residenziale sociale in Europa
- p. 269 7.4 I modelli di finanziamento in Europa
- p. 273 7.5 I destinatari dei programmi di Social Housing in Europa
- p. 275 7.6 La dimensione francese dell'Edilizia residenziale sociale
- p. 276 7.7 Un caso di studio: l'Ecoquartier ZAC de Bonne di Grenoble

**CAPITOLO 8 LE SCHEDE. I PIANI LOCALI**

- p. 287 8.1 ALLEGATO 1. Il nuovo Piano Urbanistico Generale (P.U.G.) di Bologna
- p. 308 8.2 ALLEGATO 2. Il Nuovo Piano di Governo del Territorio (P.G.T.) di Milano
- p. 335 8.3 ALLEGATO 3. Il Nuovo Piano Regolatore Generale (N.P.R.G.) di Roma



## Introduzione alla Seconda Parte

La seconda parte della Tesi risponde alle Esigenze di Operatività, a carattere teorico – interpretativa e si propone di definire, attraverso la lettura guidata di diverse linee di intervento presenti nel dibattito e di una lettura critica di alcune recenti esperienze di pianificazione italiane ed europee, l'individuazione delle strategie e degli strumenti a tali esperienze funzionali ai fini di un'integrazione delle politiche abitative all'interno degli strumenti di pianificazione urbanistica. Tali strumenti e strategie vengono individuati nella loro funzione di diretta risposta ai principali fattori di criticità della questione abitativa contemporanea individuate nella Prima Parte e concorrono a definire per i casi presi in esame le modalità di costruzione di città innovative, inclusive, eque e sostenibili.

*Il Capitolo 4 - Il Piano locale: forma e contenuti del piano contemporaneo* introduce ai vari approcci per la rigenerazione e l'aumento dell'offerta abitativa sociale, alle strategie esistenti per aumentare la funzionalità degli insediamenti tramite mixité sociale e funzionale, più in generale ai principi di sostenibilità e co – pianificazione all'interno della normativa del piano, e soprattutto all'istituto della perequazione generalizzata all'interno dello strumento urbanistico, nella loro definizione di risposte integrate alle istanze correlate al Diritto all'abitare. Istanze derivanti dall'impermeabilità reciproca che ha lungamente caratterizzato urbanistica e integrazione nello strumento di governo del territorio delle politiche abitative: tale condizione, perdurante ormai da decenni, si caratterizza come immediata conseguenza di un sensibile scollamento tra le politiche per il territorio e la programmazione di settore, elemento di causa/effetto derivante dal fatto che le infrastrutture direttamente responsabili delle trasformazioni territoriali siano sottoposte alla gestione da soggetti diversi da quelli preposti alla pianificazione urbanistica, condizione che rende difficoltosa la compenetrazione tra la trasformazione fisica del territorio e le conseguenze sociali di tale variazione, impedendo nella maggior parte dei casi la gestione interdependente dei processi di pianificazione e delle istanze dovute alle

derivanti problematiche.

All'interno del Capitolo viene evidenziato come il Piano urbanistico possa definire le strategie e gli approcci per un ripensamento della dimensione dell'abitare prevedendo nuove regole e nuovi meccanismi di finanziamento delle trasformazioni urbane che abbiano delle ricadute sull'aumento delle dotazioni di edilizia residenziale pubblica e sociale: come storicamente i Piani urbanistici hanno seguito i diversi modelli di pianificazione insediativa del territorio, così oggi le esperienze più innovative di pianificazione sembrano andare verso un modello di integrazione delle politiche abitative che trova la sua origine in una visione sociale e democratica delle potenziali forme di abitare nella città e nella fruizione degli spazi comuni.

*Il Capitolo 5 - I programmi nazionali: forme e contenuti* introduce le esperienze di pianificazione nel campo dell'integrazione delle politiche abitative nei piani e programmi nazionali, e nei piani locali che abbiano definito elementi innovativi per una risposta integrata alle istanze della questione abitativa. I casi di studio, scelti tra le esperienze di pianificazione più avanzate, cronologicamente e sotto il profilo teorico disciplinare, sono stati fatti oggetto di Schede dove sono state esplicitate regole e strategie specificamente finalizzate a tale integrazione.

I casi presi in esame sono, su scala nazionale il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa del 2008, esempio meno recente sotto il profilo cronologico ma rilevante, per la sua contestualità con l'aggiunta dell'edilizia residenziale sociale al novero degli standard urbanistici, il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, ed il Piano Nazionale per la Qualità dell'Abitare - PINQuA (2020) nell'ambito del Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza. Questi Programmi nazionali hanno contribuito a fornire una risposta integrata alle istanze inerenti alla questione abitativa, risposta che sarà ulteriormente approfondita nel capitolo successivo inerente all'integrazione delle politiche abitative all'interno degli strumenti di pianificazione locale.

*Il Capitolo 6 - La riforma normativa regionale e la sperimentazione locale in corso* introduce alla trattazione dei vari approcci alla questione dell'integrazione delle politiche abitative all'interno della normativa regionale, approfondendo regole e strumenti adattati alle esigenze dei vari contesti di specifici nei piani locali, focalizzandosi su componenti ed obiettivi su cui questi strumenti pongono l'attenzione Piani locali in cui la città pubblica è intesa come matrice primaria di riferimento nelle strategie di rigenerazione, a garanzia di un nuovo welfare urbano per gli abitanti, trasversale sia per un riequilibrio territoriale, per una inclusione sociale e per una sostenibilità socioeconomica<sup>1</sup>. Nel capitolo si pone l'attenzione su come, nei Piani urbanistici, l'integrazione delle politiche abitative non sia quasi mai precedentemente stata approfondita in maniera omogenea - poiché esse ricadono all'interno di programmazioni settoriali - bensì sia affrontata solo attraverso scelte inerenti alle nuove programmazioni di usi e di localizzazione delle previsioni di Piano, influenzate da aspetti singolari e altrettanto specifici di accessibilità

1. Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

o frammentazione.

In primo luogo, viene approfondito il corpo normativo di riferimento inerente alla regolamentazione delle politiche abitative di Emilia Romagna, Lombardia e Lazio, nel contesto in cui la necessità di integrazione tra le politiche sociali e la pianificazione urbanistica risponda alla crescente condizione di disagio sociale ed in cui i finanziamenti vengano messi in campo attraverso pratiche che garantiscano il mix sociale all'interno delle aree urbane. Il quadro normativo introduce parametri che assoggettino la realizzazione di insediamenti residenziali privati per il libero mercato vincolate alla contestuale attuazione di insediamenti con finalità collettive, attuati e gestiti tramite la compartecipazione di investitori pubblici e privati.

I casi di studio si concentrano nell'analisi approfondita di esperienze di pianificazione locale nel campo dell'integrazione delle politiche abitative nell'ambito di una risposta integrata alle istanze del diritto all'abitare, accomunate da sperimentazione di modelli strategici sottesi allo sviluppo di un mix funzionale e sociale coerenti ad una nuova tipologia di insediamenti di Housing Sociale che sia garante di inclusività ed equità: il *Piano Urbanistico Generale (P.U.G.) della città di Bologna*, con specifico approfondimento sul Programma per nuovi progetti di Edilizia Residenziale Sociale; il nuovo il *Piano di Governo del Territorio di Milano*, con specifico approfondimento circa la Definizione ed attuazione di E.R.S. secondo le Norme di Attuazione del Piano delle Regole, e su approcci, strategie, regole e strumenti riguardo le disposizioni in merito di restituzione dei contributi regionali per la realizzazione di servizi abitativi sociali ed alla sperimentazione di servizi abitativi a canone concordato sul mercato privato; infine, viene analizzato il *NPRG di Roma* nell'ambito dell'approccio alla questione abitativa nella riqualificazione delle periferie, alla luce della regolamentazione del ruolo delle agenzie pubbliche per la casa e nel contesto dei quartieri di edilizia residenziale pubblica.

Il *Capitolo 7 - Il Social Housing in Europa: una tassonomia* introduce una, appunto, tassonomia riguardante la diversità di quadri, concetti e politiche di edilizia sociale negli Stati membri dell'Unione Europea e su come il concetto di edilizia residenziale sociale comprenda diversi tipi di possibilità basati su procedure amministrative che esulano dai meccanismi di mercato.

In questo capitolo vengono quindi riassunti i diversi percorsi della storia dell'edilizia sociale nell'Unione Europea e gli approcci ai contesti socioeconomici, le strategie per la pianificazione e la gestione dell'offerta abitativa, i meccanismi di finanziamento, la determinazione dell'offerta alloggiativa per le varie tipologie di destinatari dei programmi, ed in generale la complessità del sistema di organizzazione del settore dell'edilizia sociale all'interno degli stati membri dell'Unione Europea, nell'ottica di una risposta integrata ai cambiamenti sociodemografici e al miglioramento della dotazione abitativa secondo criteri di valutazione sia qualitativi che quantitativi. Successivamente, all'interno del medesimo capitolo, viene approfondito un caso studio selezionato all'interno dell'esperienza

francese, per mettere in evidenza attraverso le scelte strutturanti, gli ambiti e le modalità di attuazione, i punti di contatto tra le trasformazioni socioeconomiche ed urbane e la realizzazione di un sistema di offerta alloggiativa inclusivo, equo e sostenibile, al fine di poter identificare una metodologia utile che metta in primo piano la formulazione di una risposta integrata ed efficace che risponda alle più recenti istanze sociali per il diritto all'abitare: il progetto per l'*Ecoquartier ZAC de Bonne* nella città di Grenoble, esempio lampante di integrazione di specifica quota standard di edilizia residenziale sociale, integrata alle numerose altre strategie di riqualificazione fisica del contesto e di rigenerazione urbana all'interno delle prescrizioni strutturanti dei programmi.

Infine, con le schede contenute nel *Capitolo 8 - Le schede. I piani locali*, la ricerca procede ad un confronto di tipo "orizzontale" dei casi studio con le iniziative del piano inerenti alle politiche pubbliche per l'abitare. Vengono identificati politiche, programmi e progetti per la rigenerazione dell'edilizia pubblica e per l'Housing Sociale oggetto di interesse per la trattazione di questa tesi, ovvero i punti di incontro tra la pianificazione della città e un'innovazione del welfare urbano integrato con specifiche politiche che rispondano alle istanze della questione abitativa. Verranno confrontate le scelte strutturanti e la dimensione regolativa, attraverso gli indici e le regole attraverso cui in cui le strategie di piano diventano effettive nella rigenerazione diffusa della città.





CAPITOLO 4 **Il Piano locale: forma e contenuti del piano contemporaneo**



## 4.1 Principi di sostenibilità, perequazione, co-pianificazione

I riferimenti teorici e metodologici per la sperimentazione del rilancio delle politiche abitative all'interno del piano urbanistico comunale devono tenere conto del mutamento del quadro teorico e operativo, dove il nuovo ruolo dei privati nell'attuazione si intreccia fortemente con alcuni temi imprescindibili della riforma del Piano locale: le regole quantitative e localizzative per la sostenibilità urbanistica finalizzata all'acquisizione di aree pubbliche, l'articolazione del piano e i nuovi strumenti di riqualificazione, i meccanismi attuativi perequativi e compensativi per l'attuazione del piano generale da parte dei privati.

L'obiettivo della trasformazione del piano in una *infrastruttura delle politiche per l'abitare* <sup>2</sup> rende necessaria una preventiva panoramica sugli strumenti a disposizione per un efficace governo del territorio e delle trasformazioni in corso nella città contemporanea.

Il modello di piano urbanistico costruito sui tasselli normativi della Legge Urbanistica del 1942, ancora vigente in Italia, presenta tutti i limiti di uno strumento caratterizzato da un'enorme vastità di contesti e tematiche, inglobati in una dimensione di indeterminazione temporale riguardo l'effettiva attuazione degli interventi, ed al contempo in contestuali vincoli di validità quinquennale, garantendo però allo stesso tempo diritti di durata illimitata, in modo arbitrario ed iniquo, per ogni porzione di territorio comunale <sup>3</sup>. Il principale strumento di attuazione sul quale la legge fondava la propria efficacia, l'esproprio, è stato reso nel tempo sempre più inefficace, rendendo molto più complesso tenere il passo con il processo di espansione della città contemporanea, a causa della sempre tendenzialmente più esigua disponibilità finanziaria della maggior parte delle amministrazioni comunali.

L'inadeguatezza del modello della succitata legge appare ancora più evidente nella fattispecie della sempre più concreta evoluzione della consapevolezza della necessità di una pianificazione sostenibile all'interno della disciplina. Relativa, specificatamente, alla integrazione dell'aspetto ecologico- ambientale e successivamente quello sociale, tradizionalmente demandato ai piani di settore, nel sistema

2. "L'innovazione auspicata è mossa altresì da una evoluzione della disciplina legata al passaggio dalla cultura dell'espansione a quella della trasformazione urbana, in cui le parti urbane da trasformare siano individuate in modo differenziato, e sottoposti a diversi strumenti: il primo in grado di gestire pochi interventi di alto significato; il secondo in grado di gestire nella gran parte della città esistente una moltitudine di interventi diffusi di qualificazione leggera; con specifico riferimento al tema dell'edilizia residenziale sociale, laddove gli strumenti non risultino articolati secondo i contenuti della riforma, risulta difficile anche apportare le innovazioni necessarie all'integrazione con le politiche abitative e conseguentemente a rendere fattibili e omogenei sul territorio gli esiti di tali politiche: si fa riferimento alla introduzione del calcolo del fabbisogno nel quadro conoscitivo, alla perequazione generalizzata nel piano strutturale, alla concorsualità del Piano operativo, alla definizione programmatica degli interventi e al concorso dei privati con l'uso di specifici Accordi. Tali elementi del piano riformato risultano quindi indispensabili per la configurazione del Piano urbanistico quale *infrastruttura delle politiche abitative*". Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, Dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

3. Ricci L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

della pianificazione delle componenti urbanistico-territoriali.

Il principio di sostenibilità si fa strada all'interno del nuovo piano a partire dall'evoluzione culturale in senso ambientale ed ecologico, per poi espandersi progressivamente all'interno del novero delle tematiche di politica sociale ed infrastrutturale <sup>4</sup>.

I primi riferimenti di contenuti inerenti alla sostenibilità ambientale all'interno del piano sono riscontrabili dall'inizio degli anni '80, per divenire nel corso degli anni '90 un approccio per le politiche di settore per reinterpretare la pianificazione e declinarla in nuovi programmi che si ponevano l'obiettivo di tutelare e valorizzare l'ambiente.

Successivamente vengono introdotti all'interno del piano dei riferimenti per interventi legati all'agenda delle opere infrastrutturali, e più recentemente ancora viene riconosciuta l'esigenza di integrazione della metodologia di pianificazione tradizionale con le politiche sociali, per poter intervenire su una condizione strutturale le cui maglie si sono indissolubilmente legate alle dinamiche di espansione e trasformazione della città, espandendosi contestualmente ad esse.

Per la prima volta, all'interno degli strumenti della pianificazione vengono introdotte delle specifiche quote di edilizia pubblica e sociale, insieme a vincoli nella normativa riguardo la realizzazione indiscriminata di insediamenti residenziali slegati da qualsiasi contesto di servizi e collegamenti pubblici, e sempre per la prima volta viene introdotta la riflessione sulla necessità di utopisticamente abbattere, realisticamente ridurre fortemente il consumo di suolo, come riportato nella proposta della riforma di legge ad opera dell'INU del 1955 inerente i contenuti operativi e strutturali dello strumento di pianificazione <sup>5</sup>. La declinazione in chiave di politiche sociali del concetto di sostenibilità ha attraversato una stagione importante nel primo decennio degli anni duemila, in cui per la prima volta in Europa vengono coniugate le tematiche della crescita urbana e le politiche abitative con gli obiettivi della sostenibilità. Dalle riflessioni su queste dinamiche sono scaturite le prime azioni per la riqualificazione del patrimonio esistente, con particolare riferimento alla domanda abitativa in cui rientrano le tematiche della residenza sociale: processi sostenibili e virtuosi si prevedono prevalentemente introducendo strategie inerenti processi di rigenerazione urbana che prevedano un limitato consumo di suolo <sup>6</sup>. Per garantire la sostenibilità dei processi di governance delle trasformazioni urbane con integrazione delle politiche abitative all'interno dei processi decisionali e attuativi, il sistema delle azioni introdotte dai decisori pubblici deve necessariamente basarsi su forme innovative di partenariato pubblico – privato, sul controllo dei processi decisionali, e su processi partecipativi fortemente improntati alle scelte strategiche preliminari alla fase progettuale. <sup>7</sup>

Il tratto comune che identifica le esperienze virtuose nelle pratiche di inserimento delle politiche abitative inerenti alla dotazione di nuova edilizia sociale all'interno delle strategie di rigenerazione urbana è ravvisabile nell'intenzione, quando riscontrabile, delle committenze pubbliche, di correlare i principi della sostenibilità con la

4. Campos Venuti G. (2005), *Una strategia per il riequilibrio delle trasformazioni territoriali*, in *Urbanistica* n.126/2005, INU Edizioni, Roma.

5. "I nuovi contenuti disciplinari, la sostenibilità ambientale e socioeconomica, per un Piano che sia espressione di una nuova strategia di rigenerazione della città, basata sui concetti della compensazione e del potenziale ecologico-ambientale, collegando quindi ogni trasformazione urbanistica a concreti interventi di miglioramento qualitativo delle risorse fondamentali, affinché sia assicurato un processo naturale di rigenerazione o autorigenerazione delle risorse stesse; garantendo, in sostanza, che ogni trasformazione urbanistica non solo non eroda le risorse, ma anzi presenti obbligatoriamente un bilancio positivo; la sostenibilità si configura dunque come obiettivo principale del piano, con il ruolo di guidare il processo di definizione delle regole che regolamentano i processi di trasformazione del territorio." Ricci L., (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*. Franco Angeli, Milano.

6. Diappi L. (1990), *La costruzione di una mappa di sostenibilità ambientale*, Paravia, Torino.

7. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

progettazione di insediamenti capaci di costituire modelli più equi e credibili per la città contemporanea: da una parte, il soddisfacimento del fabbisogno abitativo viene riconosciuto quale componente determinante dell'efficienza urbana oltretutto di coesione e integrazione sociale, che necessita previsioni strutturali che incidano sulla previsione quantitativa e la localizzazione degli insediamenti; dall'altra, emerge l'importante contributo che le regole, gli strumenti e i meccanismi perequativi possono offrire per rilanciare le politiche abitative in assenza di risorse pubbliche, soprattutto per l'abbattimento del costo delle aree - preponderante sul costo totale degli interventi - ma anche per i meccanismi perequativi di attuazione e di redistribuzione dei profitti e degli oneri derivanti dalla trasformazione urbanistica <sup>8</sup>. Rispetto all'epoca dei piani di zona e dei massicci interventi di densificazione caratteristici dell'epoca della *deregulation* urbanistica, è importante per i nuovi riferimenti inerenti alle strategie per l'intervento pubblico concentrarsi anziché sulla progettazione ex - novo, su programmi di rigenerazione di aree degradate o dismesse o ampliamento di quartieri marginali in una maniera differente rispetto alle sperimentazioni del passato, che esprimevano una condizione di sostenibilità dell'insediamento solo quando periurbano. <sup>9</sup>

La capacità di prevedere dimensioni interscalari di intervento secondo una metodologia consolidata e non più di esclusivo appannaggio di normative che differiscono a scala regionale rappresenta un importante obiettivo per le tematiche di interesse strategico del futuro delle città nell'ambito della cultura urbanistica.

Trasponendo questi concetti nell'ambito specifico dei processi decisionali delle politiche abitative, secondo i principi di sostenibilità contenuti all'interno della normativa del nuovo piano, "il dimensionamento delle percentuali di edilizia sociale viene attuato secondo le quote previste generalmente dalla normativa nazionale, ma concretizzato a livello locale con uno sviluppo più attento all'inclusione sociale: l'adeguamento delle politiche pubbliche, a partire dalle proposte INU per nuovi principi di governo del territorio, è fortemente improntato ai grandi cambiamenti di matrice socio - economica in atto nella dimensione collettiva odierna: in tale contesto l'alloggio sociale trasforma la propria finalità diversificando l'offerta in base a diverse fasce di utenza, diverse fasce di prezzo e diverse tipologie di modalità abitativa". <sup>10</sup>

Il principio della perequazione è attualmente all'interno dei più recenti strumenti di pianificazione una delle modalità ordinarie di attuazione del piano, e ne troviamo la prima definizione nella L.R. Emilia-Romagna n. 20 24/3/2000, come modalità che "persegue l'equa distribuzione dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi." (Legge Regionale Emilia-Romagna n. 24 dell'8 agosto 2001 *Disciplina Generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo*) Trasferire i principi di equità e giustizia distributiva all'interno della pianificazione urbanistica significa fronteggiare l'esigenza di risposte concrete di fronte a istanze come la scarsità di risorse e la pre-

<sup>8</sup>. Galuzzi P., Vitillo P., *Il progetto della perequazione compensativa*, in Galuzzi P., Vitillo P. (2007), *Rigenerare la città, la perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

<sup>9</sup>. Campos Venuti G., *Aggiornare le posizioni riformiste sul regime immobiliare*, in Pompei S. e Stanghellini S. (1991) (a cura di), *Il regime dei suoli urbani*, Alinea Editrice, Firenze

<sup>10</sup>. Erba V. (1996), *Le regole della qualità urbanistica*, in INU XXIII Congresso, *Il progresso della città contemporanea: domanda sociale, politiche, piani*, Napoli, 30 novembre-2 dicembre 2000.

senza di conflitti nelle comunità insediate.

Nell'ambito dell'edilizia residenziale sociale, i meccanismi che fanno riferimento all'istituto della perequazione si configurano come "l'attribuzione di indici territoriali di edificabilità con la cessione gratuita delle aree pubbliche atte a garantire l'attuazione di processi di rigenerazione sostenibile, a compensazione dei diritti edificatori concessi nella misura atta a soddisfare le esigenze dell'intero contesto urbano e non soltanto dei singoli insediamenti." <sup>11</sup>

La perequazione si riferisce a contesti puntuali di intervento o ad un meccanismo generalizzato, se interessa l'intero territorio comunale, o parziale se ne interessa singole parti. Il modello viene considerato *a priori* se i diritti edificatori vengono stabiliti secondo quello che è stabilito negli indirizzi programmatici del piano in termini non negoziabili; *a posteriori* se al contrario essi sono negoziabili. Il modello perequativo può andare *verso il basso* se i diritti edificatori vengono concessi basandosi esclusivamente sullo stato di diritto delle aree, e *verso l'alto* se vengono concessi maggiori diritti ai proprietari delle aree, *locale* se gli ambiti di trasformazione rimangono in un ambito circoscritto e *a distanza* se i punti di partenza e di arrivo si dilatano verso le altre parti del territorio comunale.

Nonostante l'universo della perequazione sia costellato da approcci differenti e variegati che operano secondo le modalità appena descritte, il riferimento principale è "riconducibile a tre modelli differenti: il modello della perequazione generalizzata dei territori da trasformare <sup>12</sup>, il modello della perequazione parziale introdotto dal modello lombardo dipendente da meccanismi di incentivazione e compensazione <sup>13</sup>, e dalla perequazione che segue il modello laziale <sup>14</sup> che non introduce principi rigidi di modello perequativo." <sup>15</sup>

La validità del modello perequativo è stata sancita da alcune sentenze che dimostrano la possibilità di ricorrervi anche in assenza di normativa regionale di riferimento e in mancanza di una legge nazionale sui principi del governo del territorio. La funzionalità più favorevole a un meccanismo di inserimento delle politiche abitative all'interno dello strumento di pianificazione locale è quella che, all'interno del metodo e/o principio della perequazione, si configura come risposta pragmatica e operativa, intesa come attribuzione di un equilibrato indice territoriale di edificabilità alle sole aree di trasformazione con la contemporanea cessione gratuita delle aree pubbliche necessarie a garantire la sostenibilità e la rigenerazione ambientale, a compensazione dei diritti edificatori concessi, nella misura necessaria a soddisfare le esigenze dell'organismo urbano e non solo dei singoli insediamenti – alla crisi del modello espropriativo pubblicistico. <sup>16</sup>

Con la definizione dell'edilizia residenziale sociale come standard aggiuntivo si è superato il meccanismo di singola assegnazione di cessione di aree per gli interventi, insieme al meccanismo di incentivazione tramite aumento di volumetria edificabile nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di trasformazione nell'ambito degli interventi di edilizia residenziale sociale.

11. Lodi Rizzini C. (2020), *Housing: la Manovra prevede un nuovo programma, ma le risorse sono ancora troppo scarse*, in *2WPercorsi di secondo welfare* (nr. 16 gennaio 2020), Rivista del Laboratorio di ricerca e informazione sul welfare dell'Università degli Studi di Milano.

12. cfr. L.R. 20/2000 della regione Emilia-Romagna.

13. cfr. L.R. 5/2005 della regione Emilia – Romagna.

14.cfr. L.R. 38/2009 della Regione Lazio.

15. Ricci L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

16. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli, Rimini.

Infatti, uno dei ruoli principali del modello perequativo è “ravvisabile nell’obiettivo di garantire sostenibilità degli interventi in un contesto di equità sociale attraverso una localizzazione diffusa degli interventi e la possibilità di acquisizione delle aree anche laddove non vi fosse disponibilità di risorse pubbliche” 17: questo meccanismo permette alle amministrazioni di realizzare interventi di edilizia pubblica generando al contempo un’azione di opposizione alle dinamiche ormai consolidate della rendita fondiaria; la localizzazione avviene in maniera da favorire la compresenza di differenti fasce di popolazione all’interno dei territori.

I meccanismi perequativi fanno riferimento a due differenti tipologie di tecniche da attuare sui territori: quelli obbligatori che si riferiscono direttamente a vincoli sulla realizzazione presenti nei dispositivi del piano, che seguono principi di perequazione generalizzata su determinati indici di quote di Housing Sociale da attuare sulla volumetria realizzabile, e quelli basati sulle concessioni di indici aggiuntivi a condizione della realizzazione di alloggi sociali. 18 L’istituto della perequazione, in un’opera di integrazione delle politiche abitative all’interno degli strumenti del piano, non deve essere concettualizzato come un semplice ennesimo strumento di pianificazione ma far scaturire una riflessione sul governo del territorio, che non deve identificarsi limitatamente all’ambito della disciplina urbanistica e della pianificazione territoriale. La riflessione deve estendersi ad ogni ambito delle politiche territoriali, e basarsi su principi di copianificazione, sussidiarietà, adeguatezza, efficacia, equità e sostenibilità.

La problematica che rappresenta lo scoglio più importante nell’attuale regime di trasformazione dei territori viene spiegata da Giuseppe Campos Venuti sin dal 1991, quando affermava che la problematica del regime dei suoli in contesti urbani sovraedificati e dunque già largamente dotati di parametri di edificabilità oggettiva, trova la sua dimensione nel dover stabilire quali siano la quantità e la qualità edificatoria da attribuire ai contesti da trasformare: “la portata della difficoltà delle amministrazione nel reperire le aree da destinare a servizi di pubblica utilità appare una spiegazione lampante rispetto la paralisi attuativa in cui la maggior parte di esse si ritrovano: ne sono esempio alcune vicende di esperienze di perequazione finalizzata alla realizzazione di politiche abitative 19”. In alcuni casi, infatti, la subordinazione dell’edificazione privata alla cessione gratuita di aree ritenute standard di servizio per la realizzazione di edilizia residenziale sociale è stata ritenuta illegittima nella sentenza 796/2007 del TAR della Toscana in quanto il reperimento delle suddette aree era ancora vincolato alle dinamiche dell’esproprio per pubblica utilità: tali irregolarità hanno trovato copertura legislativa unicamente a seguito della legge finanziaria del 2008 in cui le quote di edilizia sociale vengono inderogabilmente calcolate come standard urbanistici. Questo episodio pone l’accento su come non sia assolutamente sufficiente aggiornare il singolo strumento di pianificazione e sulla necessità imprescindibile di normative nazionali che introducano pratiche standardizzate e istituzionalizzate per far diventare le politiche abitative un ele-

17. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), op. cit.

18. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), op. cit.

19. Campos Venuti G. (2010), *Città senza cultura: Intervista sull’urbanistica*, F. Oliva (a cura di), Laterza, Bari - Roma.

mento obbligatorio delle agende delle pubbliche istituzioni che si occupano del governo del territorio.

Il principio di copianificazione si identifica come metodo fondamentale di costruzione del piano: “essa è definita come attività di concertazione integrata tra soggetti titolari di funzioni di pianificazione urbanistica, nel rispetto del principio di sussidiarietà <sup>20</sup> e diviene metodologia consolidata con il preciso compito di effettuare un’accurata analisi multi scalare del territorio per individuarne le esigenze <sup>21</sup>”. La copianificazione viene inizialmente normata dalla L.R. 1/2007 in maniera sperimentale, e diviene successivamente metodologia consolidata con la L.R. 3/2013, viene condotta secondo cinque livelli di programmazione:

- Comunale
- Provinciale, o della città metropolitana
- Regionale
- Statale
- Comunitario <sup>22</sup>

Questi cinque livelli sono caratterizzati da scale di contenuti e rappresentazione molto diversi tra loro: infatti, la multiscalarità applicata alla copianificazione permette di analizzare il territorio in tutte le sue peculiarità.

La maggior difficoltà consiste nel valutare alla scala locale le disposizioni che derivano dalle scale superiori. Nella prassi delle Conferenze di copianificazione, tuttavia, accade sempre più spesso che il processo privilegi delle analisi di tipo quantitativo perdendo di vista l’aspetto qualitativo e di contenuti del progetto che si sta esaminando, quando lo scopo dell’analisi renderebbe preferibile privilegiare una valutazione sugli aspetti della qualità, in una logica ancora di controllo gerarchico relativo alla conformità-legittimità normativa tra Enti di differente livello, piuttosto che in una reale logica di sussidiarietà.

Uno degli obiettivi di incremento delle politiche per la casa conseguibili mediante l’utilizzo della perequazione, riguarda il soddisfacimento del fabbisogno di edilizia residenziale sociale. In molte città la mancanza di un’adeguata offerta di abitazioni sociali rappresenta anche una delle cause della diminuzione della popolazione, specie delle fasce a basso reddito che si ridistribuiscono nelle aree della *metropolizzazione diffusa*. <sup>23</sup>

L’emergenza abitativa, che interessa quasi tutto il territorio nazionale, è dovuta ad un meccanismo di concause: il mancato funzionamento della legislazione nazionale sugli affitti, la diminuzione generale del reddito delle famiglie, l’aumento dei valori degli immobili, i fenomeni di immigrazione; e comporta la realizzazione di una quota rilevante di alloggi in affitto a canone sociale da destinare ai ceti meno abbienti e alle giovani coppie. Il tema dell’edilizia residenziale pubblica rappresenta ancora oggi, dopo le battaglie sociali degli anni Sessanta e Settanta, una priorità per il Paese: non può essere considerata come una semplice questione assistenziale, ma viene considerata come un vero e proprio standard, che la comunità vede garantito tramite un meccanismo simile a quello che regola le opere di urbanizzazione primaria

<sup>20</sup>. cfr. L.R. 16/2004, della regione Campania, art.8.

<sup>21</sup>.cfr. L.R. 3/2013, della regione Emilia-Romagna.

<sup>22</sup>. Ibidem.

<sup>23</sup>. “Nel classico modello metropolitano il tentativo di combattere le patologie e valorizzare le fisiologie suggerisce di intervenire per favorire un policentrismo metropolitano equilibrato, evitando che il decentramento riguardi soltanto le *funzioni povere* e riguardi, invece, anche le *funzioni ricche*, operazione certamente difficile, ma concettualmente chiara. Laddove, al contrario la metropolizzazione classica, spesso cede il passo, non è facile individuare un modello alternativo, capace anche solo concettualmente di proporre un disegno di riequilibrio. Perché in questo caso non esiste un centro metropolitano di cui ridurre la congestione, né una periferia metropolitana dove decentrare le funzioni di eccellenza sovrabbondanti nel centro, o anche soltanto le meno pregiate funzioni industriali e residenziali economiche. In questo caso, non esiste una soluzione metodologica di riequilibrio metropolitano policentrico; in questo caso, di volta in volta, sarà necessario ricercare uno specifico disegno riequilibratore, che valorizzi alcuni centri a scapito di altri che, dal punto di vista metodologico, hanno pari valenza”. Campos Venuti G. (2005), *Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione*, in *Metronomie. Rivista di ricerche e studi sul sistema urbano bolognese* n.31, dicembre 2005, Bologna.

e secondaria. Tale definizione è stata affermata dal DM del 22 aprile 2008 per il quale l'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo. Rispetto alle soluzioni prospettate dalle Leggi 167/62 e 865/71, basate sul ricorso all'esproprio, l'innovazione conseguente all'implementazione dei meccanismi perequativi offre, oggi, un contributo rilevante allo sviluppo di politiche di integrazione e coesione sociale mediante l'acquisizione compensativa delle aree da destinare alla realizzazione di edilizia residenziale pubblica, altrimenti eccessivamente onerosa a causa dei costi di esproprio ormai rapportati al valore venale degli immobili. Dopo le sentenze della Corte costituzionale n. 348 e 34919 subito recepite dalla Legge finanziaria per il 2008, infatti, le indennità di espropriazione delle aree edificabili sono notevolmente aumentate anche perché i suoli da reperire per la costruzione della città pubblica non sono più quelli periferici o rurali della fase storica dell'espansione ma interessano aree dismesse e spazi interstiziali che esprimono valori fondiari molto elevati. <sup>24</sup>

Il perseguimento di nuove politiche abitative attraverso strumenti di perequazione e compensazione tende, inoltre, a superare il malfunzionamento dei P.E.E.P. ovvero la creazione di quartieri, spesso monofunzionali, per fasce di popolazione a basso reddito, mediante l'integrazione e la convivenza nello stesso quartiere di famiglie con differenti livelli di reddito, un'offerta abitativa sia per l'affitto che per la proprietà, l'integrazione sociale, culturale ed economica della popolazione immigrata. "L'obiettivo di realizzare una concreta mixité sociale, attraverso interventi di trasformazione urbana, diventa possibile grazie ai meccanismi perequativi che prevedono, all'interno dei comparti perequati, altrimenti destinati alla sola edificazione privata, una quota di superficie da destinare ad insediamenti pubblici <sup>25</sup>". Bisogna sottolineare, però, che nel nostro Paese la presenza di un sistema di leggi obsoleto ha spesso determinato conseguenze negative proprio sulle scelte innovative proposte dalle leggi regionali per l'acquisizione compensativa delle aree necessarie alla realizzazione di edilizia sociale <sup>26</sup>. Nell'attuale contesto, caratterizzato dalla crescente contrapposizione tra la dimensione globale e locale, stanno mutando progressivamente le modalità di intervento pubblico nei vari settori: dalle politiche per la mobilità, alle politiche ambientali e per la casa, ovunque si registra l'importanza di affidare a strumenti complementari alla pianificazione l'obiettivo di rafforzare il disegno del piano. Da questo punto di vista, "l'introduzione della leva fiscale nei meccanismi equitativi prefigurati dal processo di Riforma rappresenta una componente trasversale a tutti i modelli di perequazione, che rende il piano locale maggiormente competitivo proprio in relazione all'equa distribuzione di vantaggi e svantaggi tra tutti gli attori dei processi di trasformazione." <sup>27</sup>

Come è noto, politiche di riqualificazione della città esistente determinano variazioni positive della qualità urbana che si riflettono inevitabilmente sui valori immobiliari: i forti elementi di disegualianza prodotti dagli strumenti urbanistici non potrebbero essere eliminati mediante l'applicazione una tantum di indici perequativi ma attraverso la modulazione congiunta dello strumento perequa-

24. Moraci F. (2002), *Welfare municipale e nuovi servizi animano il piano urbanistico*, in *Urbanistica informazioni*, n. 18, INU Edizioni, Roma.

25. Ricci L., *Il meccanismo perequativo e la nuova strategia urbanistico-ecologica - La ripartizione perequativa*, in Ricci L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.

26. Crupi F., *L'Edilizia Sociale*, in Ricci L. (2009), *Piano Locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

27. Crupi F., *L'Edilizia Sociale*, in Ricci L. (2009), op. cit.

tivo. In questo senso, l'obiettivo del piano diventa il recupero delle esternalità positive generate dagli interventi pubblici e la riappropriazione della ricchezza prodotta: ovvero la costruzione della città pubblica attraverso i plusvalori derivanti dalla realizzazione degli interventi privati. La perequazione territoriale è un dispositivo in grado di rispondere alle sperequazioni prodotte da piani o progetti sovracomunali non coordinati, che molto spesso generano un'elevata dispersione di insediamenti residenziali e produttivi, con la conseguente insostenibilità economica, ecologica e ambientale di tali previsioni; unisce e integra l'obiettivo di compensare costi e benefici tra enti coinvolti in un condiviso progetto di sviluppo (compensazione urbanistica sovra-comunale), quello di limitare la concorrenzialità tra comuni nel compiere scelte localizzative analoghe nel perseguimento di una maggiore razionalità (a scala vasta) dell'offerta insediativa.

La perequazione, partendo dallo studio delle specificità locali e delle relazioni che regolano il funzionamento di particolari ambiti territoriali, anziché tendere ad una distribuzione uniforme degli insediamenti, "cerca di rafforzare specificità e differenze al fine di conseguire un più elevato livello di efficienza, competitività ed equità territoriale".<sup>28</sup>

Da questo punto di vista, si sviluppano due approcci conflittuali: il primo tende ad evidenziare le identità locali, le caratteristiche e il grado di attrattività che ogni Comune possiede rispetto ai comuni vicini; il secondo riguarda, invece, quella necessaria visione globale, almeno sovra-comunale, che miri alla valorizzazione dei caratteri distintivi e delle risorse locali attraverso il ricorso ad una maggiore solidarietà fiscale.<sup>29</sup>

Nella prospettiva di integrare progetto globale e progetto locale, la perequazione può essere considerata come lo strumento capace di conseguire l'obiettivo dell'indifferenza localizzativa in ambiti di cooperazione amministrativa incentrata su associazioni di comuni in coerenza con gli strumenti di pianificazione sovraordinati.

Come emerge dalle prime sperimentazioni condotte a vari livelli di governo (sovra-comunale, provinciale, regionale) la perequazione si realizza attraverso due passaggi fondamentali: "il primo, a carattere giuridico-istituzionale, è rappresentato da un accordo volontario a livello sovra-comunale, tra le amministrazioni interessate; il secondo, a carattere fiscale, è costituito da un fondo di compensazione alimentato dalle maggiori entrate di natura tributaria e parafiscale (oneri di urbanizzazione e contributi di costruzione), derivanti dalla realizzazione di progetti condivisi di sviluppo territoriale, necessario per compensare gli svantaggi (minori entrate tributarie e/o maggiori costi) procurati dalle scelte localizzative ad alcuni Comuni."<sup>30</sup>

Dall'analisi delle recenti esperienze, la perequazione risulta uno strumento efficace per garantire, nel lungo periodo, la sostenibilità economico-finanziaria e l'efficienza allocativa delle scelte insediative, in particolare per il rinnovamento e/o la riqualificazione di aree produttive sovra-comunali esistenti legate all'esigenza di ripristino attraverso una partecipazione attiva dei vari livelli di governo (Regione, Provincie e Comuni) alle scelte di pianificazione.

28. Crupi F., *L'Edilizia Sociale*, in Ricci L. (2009), op. cit.

29. Crupi F., *Perequazione territoriale. Solidarietà e rinnovamento*, in Ricci L. (2009), op. cit.

30. Crupi F., *Modelli perequativi e meccanismi attuativi. Perequazione e innovazione nel piano locale*, in Ricci L. (2009), op. cit.

## 4.2 Approcci, strategie, regole, strumenti per la rigenerazione urbana

Specifici momenti del processo di riforma delle politiche abitative e del piano urbanistico sono cruciali all'interno delle diverse fasi che caratterizzano l'evoluzione della città. Questi processi trovano alcuni cruciali punti di incontro in specifiche problematiche, relative alle modalità di localizzazione, di acquisizione delle aree e di realizzazione degli interventi edilizi residenziali per finalità sociali.<sup>31</sup> Lo strumento del piano nasce con "l'obiettivo principale di contenere la conflittualità tra interessi singoli e collettivi attraverso il coordinamento dei diversi parametri quantitativi e qualitativi in grado di garantire l'efficienza dell'organismo urbano e la qualità dello stesso <sup>32</sup>"; esso dunque permette alla pubblica amministrazione di individuare le componenti pubbliche e private dell'organizzazione urbanistica, e di far sì che la loro regolamentazione permanga come obiettivo del piano evolvendosi in linea con l'evoluzione politica e socioeconomica del territorio: ciò accade specialmente negli anni '60 e successivamente negli anni '90. Le istanze legate alle nuove problematiche esito delle trasformazioni economiche e sociali del territorio pongono esigenze fondamentali legate all'approccio necessario all'innovazione del piano urbanistico generale: l'introduzione di nuovi contenuti disciplinari nella pianificazione urbanistica, il superamento del meccanismo attuativo espropriativo e il ricorso al modello perequativo, l'articolazione dello strumento generale in rapporto alle componenti strutturali, operative e regolative <sup>33</sup>. Con tale integrazione rispetto ai nuovi riferimenti, il nuovo piano pone come obiettivo basilare il superamento delle difficoltà legate alla questione abitativa tramite un approccio risolutivo alla *vexata quaestio* del reperimento dei suoli in funzione dell'attuazione di una nuova sfida per la riforma per la realizzazione di edilizia sociale: "se un singolo progetto riesce infine a conquistare un appezzamento su cui ci si possa muovere liberamente e progettare senza ostacoli, il nostro obiettivo non è forse raggiunto?" <sup>34</sup>

L'Italia è una nazione tradizionalmente caratterizzata dalla presenza di un alto tasso di proprietà immobiliare (soprattutto nel merca-

31. Nel corso di queste fasi, l'uso delle regole del piano urbanistico, degli strumenti di pianificazione, e dei meccanismi attuativi urbanistici finalizzati alla risoluzione della problematica abitativa hanno comportato un diverso impatto di tali politiche abitative sul territorio, cfr. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

32. Di Benedetto G. (1977), *Introduzione all'Urbanistica*, Vallecchi Editore, Firenze.

33. "La Legge di principi dovrebbe sostenere con forza la necessità di operare un risolutivo ridisegno del sistema di pianificazione, che consenta di superare finalmente l'impianto gerarchico della legge urbanistica fondamentale, e di recepire più concretamente alcune acquisizioni del dibattito contemporaneo (sussidiarietà, sostenibilità, condivisione, ecc.) che faticano ad imporsi nella esperienza quotidiana, e dovrebbe porsi l'obiettivo di contribuire alla ridefinizione della forma del piano, con effetti significativi per la configurazione dei principali strumenti di pianificazione e, soprattutto, di una concentrazione della disciplina della trasformazione nelle aree già urbanizzate, con effetti significativi per il contenimento del consumo di suolo. Le componenti fondamentali di questo disegno riguardano il coinvolgimento dei proprietari di beni immobili nell'implementazione dei processi di rigenerazione urbana, la diffusione e la regolamentazione del ricorso alla perequazione urbanistica, l'introduzione di nuovi strumenti di fiscalità urbana per coinvolgere gli abitanti nella riqualificazione della città" M. Talia (1995) in *INU, La nuova legge urbanistica. I principi e le regole*, XXI Congresso Nazionale *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, Bologna 23-25 novembre 1995.

34. Bernoulli H. (1951), *La città e il suolo urbano*, Antonio Vallardi Editore, Milano.

to stabile degli affitti), e il perdurare della crisi e del suo impatto sul reddito percepito delle famiglie ha portato a un peggioramento del modello di sviluppo sociale, con molti più nuclei, rispetto alla preesistente e consolidata fascia di popolazione in condizioni di povertà estrema, che sperimentano situazioni di difficoltà abitativa. Nell'odierno contesto, il disagio abitativo non riguarda solo gruppi vulnerabili, ma anche individui che, nonostante condizioni relativamente stabili su cui possono fare affidamento, hanno difficoltà ad accedere al mercato immobiliare. "Se le condizioni di precarietà riguardano soprattutto l'edilizia pubblica, le difficoltà riguardano le categorie sociali che non rientrano nelle condizioni di povertà assoluta previste dalle normative di regolamentazione del posizionamento nelle graduatorie ERP e che non possono accedere all'alloggio in condizioni di mercato; queste categorie, laddove possibile, trovano uno strumento di sostegno negli insediamenti di edilizia sociale." 35

In relazione alla sostenibilità del modello di sviluppo sociale, il mercato immobiliare italiano si caratterizza per la sua rigidità, che spesso impedisce una risposta adeguata ai bisogni espressi dalla società. Un simile fattore deriva principalmente alla scomparsa della stabilità dei prezzi, che rappresenta la confluenza vertiginosa delle dinamiche della domanda e dell'offerta in periodo di crisi economica. Di conseguenza, le problematiche abitative hanno un impatto sempre più significativo nel contesto urbano e tra il tessuto sociale, anche materializzando circostanze mai sperimentate precedentemente. Il processo per avviare un percorso di risposta verso pratiche virtuose spesso trova il suo compimento attraverso il riutilizzo del patrimonio edilizio privato urbano "sommerso" (utilizzato principalmente per gli affitti in nero) o attraverso le nuove possibilità abitative offerte dalla ristrutturazione del patrimonio pubblico inutilizzato. 36 L'edilizia sociale offre opportunità in un panorama di offerta di alloggi pubblici caratterizzato da una progressiva riduzione delle risorse statali, dall'abbandono delle politiche organiche a favore di interventi speciali e dall'attribuzione dei poteri di attuazione alle regioni.

La dismissione non funzionale del patrimonio immobiliare pubblico ostacola lo sviluppo di processi in grado di fornire risorse adeguate a garantire alloggi a prezzi sostenibili a diversi segmenti di popolazione colpiti dalle difficoltà di compartecipazione al mercato immobiliare: "processi burocratici farraginosi, lo xenotrapianto di normative internazionali non adeguatamente adattate al contesto italiano e la mancanza di regole specifiche a livello centrale hanno ostacolato la pianificazione degli interventi e l'individuazione di un sistema di riferimento economico-finanziario comune, ritardandone l'attuazione." 37

L'edilizia sociale si concentra su gruppi di beneficiari la cui situazione reddituale non è precaria e offre pagamenti di affitti inferiori al mercato, ma è determinata dalla sostenibilità economica e finanziaria dell'iniziativa. La Legge finanziaria 2008 introduce per la prima volta la regolamentazione degli alloggi sociali, immobili residenziali destinati alla locazione a canone concordato regolamentato, per la cosiddetta *fascia grigia* 38 della popolazione che non soddisfa i re-

35. Bianchi E. (2009), *Edilizia residenziale sociale: realizzazione, gestione, integrazione*, in INU Veneto, Atti del Convegno. *Il piano al tempo della crisi*, Verona, 28 settembre - 2 ottobre 2009.

36. "Da siffatto specifico stato delle cose è derivata la necessità di considerare un segmento diverso, innovativo e omnicomprensivo del sistema di offerta degli alloggi, ideando soluzioni che permettano alle abitazioni di riacquistare il loro ruolo funzionale allo sviluppo della società e di accogliere un numero di destinatari, sempre più spesso in difficoltà, molto più ampio rispetto al passato" Petrillo A. (2017), *Crisi dell'abitazione e movimenti per la casa*, in *TU. Tracce Urbane, Italian Journal of Urban Studies, Abitare/Dwelling*, n.1, giugno 2017.

37. Carboni F. (2010), *Edilizia sociale: la questione abitativa tra edilizia pubblica e privata*, Tesi in Sociologia Urbana, Dipartimento di Sociologia, Università degli studi di Urbino Carlo Bo, edizione pubblicata a cura di ACER - Azienda Casa Emilia-Romagna. Fonte: <https://acerimini.it>

38. Termine mediante il quale si fa sempre più sovente riferimento ai "nuovi poveri", che non si trovano in condizioni di povertà conclamata ma non sono neppure in grado di accedere con i propri mezzi ad un'abitazione, in proprietà od in affitto. Fonte: <https://housingeurope.eu>

quisiti per la locazione di alloggi sociali ma non può sostenere i costi del libero mercato.

Si propone come soluzione abitativa per soddisfare le loro esigenze L' housing sociale "integrato agli strumenti urbanistici, in aggiunta a quelli definiti dal D.M. 1444/68. Le aree necessarie per realizzare alloggi di ERS sono a tutti gli effetti standard urbanistici, che devono essere ceduti gratuitamente da parte dei soggetti e degli operatori delle trasformazioni territoriali. <sup>39</sup>

All'interno della normativa, si definisce l'alloggio sociale l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi in libero mercato". <sup>40</sup>

Gli alloggi sociali possono essere realizzati ex-novo, ma anche configurarsi a seguito di interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, sia da operatori pubblici, sia da operatori privati, con il sostegno di aiuti pubblici.

Di seguito, i principali approcci funzionali per il raggiungimento dell'obiettivo della costruzione di una città con dotazioni abitative eque ed inclusive:

- Ridurre le difficoltà abitative e il sovraffollamento, reintroducendo al contempo programmi di edilizia pubblica e di alloggi a prezzi accessibili.
- Ottenere un mix sociale di giovani e anziani e fragili e fornire alloggi a prezzi accessibili.
- Abbattere la povertà energetica, una delle principali cause dei costi abitativi.
- Rafforzare le interrelazioni tra le unità abitative, combinando l'autonomia abitativa privata con servizi e spazi condivisi, come parte del rafforzamento del welfare comunitario.
- Promuovere strategie integrate di rinnovamento urbano che tengano conto dei diversi aspetti che influenzano la qualità della vita delle persone attraverso percorsi partecipativi.

Gli interventi nel settore abitativo devono essere saldamente ancorati alle politiche sociali e societarie, seguendo un approccio integrato e multidimensionale, al fine di raggiungere l'obiettivo di un alloggio di qualità.

Nell'ambito di questi interventi possono avere un ruolo importante anche "le azioni che sostengono il benessere della comunità, le iniziative sociali, la creazione di ponti con le agenzie di edilizia residenziale pubblica, e con quelle che hanno la funzione di gestire la riqualificazione dei quartieri, per formulare politiche di rigenerazione delle strutture socioeconomiche attraverso le varie forme di coinvolgimento dei residenti". <sup>41</sup>

Le politiche abitative e le strategie di rigenerazione urbana sono collegate a un livello profondo; gli interventi di rigenerazione ripristinano il patrimonio abitativo pubblico in modo tale da creare una qualità di vita complessiva: i nuclei in difficoltà abitativa necessitano di una prospettiva a lungo termine che vada oltre la dimen-

<sup>39</sup> Cfr. Legge finanziaria 2008, 24 dicembre 2007 n. 244 articolo 258. Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>

<sup>40</sup> Comma 2, Art. 1 del D.M. 22/04/2008, *Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea*. Fonte: <https://gazzettaufficiale.it>

<sup>41</sup> AA.VV. per Citalia (2010), *I Comuni e la questione abitativa, le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Documento a cura di Fondazione ANCI Ricerche, seconda edizione.

sione esclusiva dello spazio fisico. Nella maggior parte dei casi, nel quartiere o nella periferia in cui si svolge l'intervento esiste già una realtà sociale locale attiva, impegnata in iniziative sociali e culturali volte ad affrontare i problemi esistenti. <sup>42</sup>

L'obiettivo di tale approccio è sviluppare percorsi partecipativi e coinvolgere la popolazione e gli attori sociali, ma più in generale rafforzare e sostenere i protagonisti sociali.

I quartieri ERP spesso mancano di servizi che sono parte integrante della qualità complessiva del quartiere e contribuiscono a migliorare la qualità dello spazio e del sistema abitativo nel suo complesso: è fondamentale affrontare le questioni di gestione per garantire interventi e assegnazioni eque, facilitare gli spostamenti degli assegnatari in base al potenziale cambiamento delle esigenze e delle condizioni di reddito e garantire che i beni pubblici non vengano "congelati" e che siano utilizzati in modo efficace, oltre che gestire queste politiche e l'intero processo a livello locale, regionale e nazionale, supportando le autorità locali nella gestione coordinata di azioni e interventi: si tratta di garantire le capacità necessarie per gestire processi che si sviluppano nel tempo e coinvolgono diversi attori, compresi quelli rappresentati dalla cittadinanza attiva e dai protagonisti sociali. <sup>43</sup>

Per contribuire allo sviluppo del territorio introducendo servizi e strutture e ricostruendo lo spazio pubblico, è anche opportuno utilizzare aree in cui sono già presenti servizi e promuovere il consumo zero di suolo, per conservare le risorse pubbliche e gestirle nell'interesse generale.

Occorre prestare particolare attenzione a come questo obiettivo viene perseguito, in quanto può incoraggiare lo sviluppo immobiliare, se non la speculazione, soprattutto alla luce delle leggi regionali innestate sui piani abitativi che hanno causato molti problemi nelle città.

La realtà è che i concetti di "rigenerazione urbana" e "consumo di suolo zero" vengono in alcuni casi utilizzati in modo distorto e strumentale per favorire operazioni immobiliari a fini speculativi <sup>44</sup>: il problema dell'edilizia speculativa e delle sue conseguenze sull'organizzazione spaziale delle città costituì il fulcro della proposta dell'INU, in occasione del VIII Congresso nazionale di Urbanistica, tenutosi a Roma nel dicembre 1960, del "Codice dell'Urbanistica" che non prevedeva l'esproprio generalizzato, ma introduceva una "perequazione dei volumi" <sup>45</sup> da realizzarsi all'interno di ogni singolo comparto. Per la complessità degli aspetti tecnici la legge non ebbe seguito, spetta comunque alla proposta il merito di aver posto al centro del dibattito la questione fondiaria <sup>46</sup> e la possibilità di una soluzione attraverso la perequazione urbanistica che veniva accostata per la prima volta alla perequazione finanziaria. L'impressione che si trae nell'esaminare l'affermarsi della programmazione complessa e delle politiche di contrasto alle periferie pubbliche urbane è che, dietro questa evoluzione, si celi il tentativo di ricucire gli "strappi" provocati dal fenomeno della ghettizzazione, mediante una più corretta organizzazione del territorio urbano e la rigenerazione delle città. Tuttavia, si ha l'impressione che l'obiettivo principale di questi programmi sia stato più il rilancio dello svi-

<sup>42</sup> AA.VV. (2007), *Edilizia sociale in Europa*, Premio Ugo Rivolta 2007, Editrice Abitare Segesta, Milano.

<sup>43</sup> "La politica abitativa concepita in questa maniera è importante nei termini delle azioni integrate di rigenerazione urbana: non relegando la casa ad un bene da considerare in termini di investimento economico, ne conserva le caratteristiche di strumento per calmierare il mercato immobiliare, con un impatto positivo sul sistema urbano nel suo complesso" AA. VV. (2007), *Abitare la periferia. L'esperienza delle 167 a Roma: indagine sulla qualità dei servizi resi e attesi dalle famiglie che vivono nei quartieri della 167*, Camera di commercio Industria Artigianato e Agricoltura, Roma.

<sup>44</sup> "Il passaggio da una cultura dell'espansione ad una cultura della trasformazione assume il compito fondamentale di determinare la reale influenza che la proprietà dei suoli esercita nel processo di organizzazione e riorganizzazione del territorio" Indovina F. (1987), *Il regime dei suoli e la vexata quaestio*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.

<sup>45</sup> Chicco P. (1995), *Il codice dell'Urbanistica (Inu-1960)*, in Falco L. (a cura di), *Le riforme possibili*. In *Urbanistica quaderni* n. 6, INU Edizioni, Roma.

<sup>46</sup> Pompei S. (1998), *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano

luppo economico e la competitività tra i sistemi locali che non “una vera politica sociale di coesione, di integrazione delle fasce deboli nel tessuto urbano della città e di perequazione distributiva delle risorse abitative.” 47

Nella recente XIII Assemblea Nazionale dei Soci dell'INU, “La riforma Urbanistica e una nuova legge di principi per il governo del territorio”, è stato proposto un progetto che punta a rilanciare il processo di riforma del governo del territorio: si tratta della proposizione di una legge di principi a tale scopo, cui si affianca la necessità di richiamare l'attenzione delle istituzioni e delle forze politiche su alcune questioni fondamentali, che dovranno far parte dell'agenda urbana del prossimo decennio. Le tematiche trattate hanno spaziato dal contenimento del consumo di suolo fino alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, o dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, tra cui una rinnovata attenzione alla questione abitativa nei termini della creazione di nuovi riferimenti per la loro integrazione all'interno dello strumento di pianificazione locale, alla esplicitazione delle funzioni assegnate a comuni, province e Città metropolitane, in modo da favorire il contributo congiunto di legge di principi e agenda urbana per l'avvio di una nuova stagione riformista. 48

All'interno dei “principi fondamentali del governo del territorio” contenuti all'interno del Manifesto per l'urbanistica e principi e contenuti essenziali della “proposta di riforma di governo del territorio 2022” 49, che INU propone di porre alla base della riforma nazionale, è presente, all'interno delle “famiglie di principi e questioni fondamentali” 50, un riferimento diretto alla questione abitativa: difatti, nella sezione dedicata alla “dimensione costitutiva del welfare”, il diritto ad una condizione abitativa adeguata, per garantire l'accesso a condizioni di vita dignitose, è annoverato tra i servizi minimi territoriali a carattere universale per garantire una eguale condizione di accesso ai servizi fondamentali cui hanno diritto tutti i cittadini della Repubblica. 51

Riferimenti innovativi all'interno del dibattito disciplinare circa la rinnovata attenzione nei confronti della questione abitativa, sono presenti anche nella nuova Legge Regionale n. 9/2018 “Territorio e Paesaggio” dell'Alto Adige, che sostituisce le leggi LP 13/1997, che aveva ricomposto in un testo unico le precedenti leggi in materia urbanistica (a partire dal Testo unico sull'ordinamento urbanistico approvato con DPGP 20/1970), e la LP 16/1970, sulla tutela del paesaggio, le cui fondamenta risalgono ai primi anni Settanta e non rispecchiavano più le necessità della società. 52 La questione abitativa viene introdotta dalla legge in maniera derivante da un'altra istanza urbanistica e sociale ad essa strettamente correlata: il consumo di suolo, principale causa delle dinamiche di dispersione edilizia e ad essa corresponsabile riguardo l'aumento vertiginoso dei costi da sostenere per la comunità. Come afferma Pierguido Morello, il responsabile provinciale del comitato di redazione della rivista Urbanistica Informazioni per l'alto Adige, tra gli obiettivi principali della Legge è annoverata la costruzione di un processo che regolamenti in maniera sistematica la realizzazione di

47. Civitarese Matteucci S., Gardini G. (2014), *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana*, relazione presentata alla *JORNADA SOBRE COHESIÓ SOCIAL I TERRITORIAL I POLÍTiques PÚBLIQUES*, Barcellona, 16-17 dicembre 2004. Fonte: <https://pausania.it>

48. Talia M. (2022), *Relazione del Presidente Michele Talia a conclusione della XIII Assemblea Nazionale dei Soci dell'INU, La riforma Urbanistica e una nuova legge di principi per il governo del territorio*, Bologna, 19 novembre 2022.

49. Consiglio Direttivo INU Lombardia (2022), *Principi fondamentali del governo del territorio*, in *Manifesto per l'urbanistica*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 Special Issue, INU Edizioni, Roma.

50. Ibidem.

51. Consiglio Direttivo INU Lombardia (2022), *La dimensione costitutiva del welfare*, in Op. cit.

52. Morello P. (2022), *La nuova legge provinciale territorio e paesaggio: ridurre il consumo di suolo e tutelare il paesaggio garantendo uno sviluppo sostenibile*, in *Sezione Alto Adige*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 Special Issue, INU Edizioni, Roma.

abitazioni a prezzo calmierato, in sinergia con la creazione di specifiche misure contro la svendita del territorio. <sup>53</sup>

Difatti, la Legge provinciale Territorio e paesaggio introduce come nuovo strumento la calmierazione dei prezzi come primo strumento dell'edilizia abitativa agevolata, senza costi aggiuntivi per la comunità. Esso prevede che un Comune, nell'individuazione di nuove zone edificabili, possa decidere che un certo numero delle future abitazioni debba essere venduto o affittato a un prezzo prestabilito. <sup>54</sup> Prima ancora, quindi, dell'individuazione è chiaro che le abitazioni avranno prezzi socialmente accessibili. Inoltre, con le nuove regole per uno sviluppo più compatto dell'area di insediamento si punta a ridurre tendenzialmente i prezzi di costruzione:

- L'edificazione sarà ammessa in futuro soprattutto all'interno dell'area già insediata riducendo così sensibilmente i costi di urbanizzazione e infrastrutturazione;
- Riservando il 60 % delle abitazioni ai residenti, il mercato delle seconde case sarà limitato;
- Nei Comuni e nelle frazioni in cui una quota superiore al 10 % degli alloggi è occupata da non residenti tutta la volumetria a destinazione residenziale dovrà in futuro essere riservata ai residenti. <sup>55</sup>

Più generalmente, circa la tematica delle politiche abitative, uno spazio particolare all'interno del più recente dibattito scientifico – disciplinare viene conferito alla rigenerazione urbana e alle politiche pubbliche per la città. Costituisce infatti ormai consapevolezza diffusa che l'abitare sociale costituisca una componente essenziale di tali politiche <sup>56</sup>, nelle quali alla riqualificazione morfologico - funzionale di parti di città, si abbinano percorsi di inclusione ed integrazione sociale, che, in alcuni casi, "lasciano germinare modalità innovative di apprendimento collettivo." <sup>57</sup>

Le pratiche di recupero normate dallo strumento di attuazione dello strumento di pianificazione locale che prevedano la rigenerazione di aree dismesse, con parallela edificazione di residenza sociale contribuiscono significativamente al rinnovo urbano e alcune operazioni in quartieri pubblici molto degradati migliorano le condizioni insediative, innescando un processo di mixité funzionale e sociale e attivando processi di partecipazione e responsabilizzazione sociale, in cui sarà possibile, ad esempio, prevedere la partecipazione dei futuri inquilini nei processi decisionali e in alcuni casi anche gestionali. La speranza è quella di sperimentare meccanismi di partecipazione e coesione della comunità ed integrazione territoriale, al fine di favorire il senso di appartenenza degli abitanti al luogo in cui risiedono e contemporaneamente mitigare il rischio sociale. <sup>58</sup> L'obiettivo, oltre ad incrementare il numero di alloggi a prezzo calmierato in modo da poter apporre un contributo significativo alla domanda sociale, consiste nel trovare un equilibrio tra la solidarietà, l'inclusione sociale, il diritto alla casa ed il mercato immobiliare, con l'obiettivo di creare insediamenti integrati destinati a riqualificare non solo gli edifici ma parti di quartieri e di città, in una logica che superi sia la sommatoria di singoli interventi edilizi sia la

<sup>53</sup>. Morello P. (2022), *Perché una nuova legge?* in *La nuova legge provinciale territorio e paesaggio: ridurre il consumo di suolo e tutelare il paesaggio garantendo uno sviluppo sostenibile*, in op. cit.

<sup>54</sup>. Cfr. Legge Regionale n. 9/2018 "Territorio e Paesaggio" dell'Alto Adige, Titolo III Urbanistica, Capo II uso del territorio. Fonte: <http://lexbrowser.provinz.bz.it/>

<sup>55</sup>. Cfr. Legge Regionale n. 9/2018 "Territorio e Paesaggio" dell'Alto Adige, Titolo III Urbanistica, Capo II, artt. Da 38 a 40bis. Fonte: <http://lexbrowser.provinz.bz.it/>

<sup>56</sup>. Stanghellini S. (2012) *Il negoziato pubblico privato nei progetti urbani. Principi, metodi e tecniche di valutazione*, SIEV (Società Italiana di Estimo e Valutazione), Roma.

<sup>57</sup>. ENHR – European Network for Housing Research (2017), *Mixité: an Urban and Housing issue?* Proceedings of the XXIII Conference, luglio 2017, Toulouse.

<sup>58</sup>. Del Gatto M.L. (2013) *Social Housing: oltre il progetto*. Il Sole XXIV Ore, Milano.

dimensione comunale ristretta, e sappia invece guardare a politiche di scala sovralocale. <sup>59</sup>

Nelle riflessioni circa l'integrazione della questione abitativa all'interno degli strumenti di pianificazione locale e di governo del territorio, l'INU ritiene necessario riconoscere e approfondire processi che siano relativi a:

- Abitare inclusivo: cosa si intende e come si pratica (dalle convivenza più tradizionale tra differenti forme residenziali in locazione e proprietà, alle modalità innovative di abitazioni temporanee e specializzate, fino alle sperimentazioni di co-Housing Sociale, o alla creazione di cooperative locali con la gestione di servizi, quali orti sociali e attività complementari)
- Il mondo degli operatori e i meccanismi di finanziamento: come stanno cambiando e quali sono le modalità più efficaci per far incontrare domanda e offerta.
- La riattivazione del sistema regionale ex IACP, ora Aziende Autonome: quali sono le modalità di riorganizzazione in atto e con quali criticità
- Buone pratiche alla scala metropolitana: dalle Agenzie per l'affitto ai Fondi per la casa, quali sono oggi le innovazioni e quali gli ostacoli e le ragioni di alcuni fallimenti. <sup>60</sup>

La nuova prospettiva verso la cui direzione corrono i nuovi principi di governo del territorio non può prescindere da una cornice globale, tracciata anche dai riferimenti dei 17 Sustainable Goals della New Urban Agenda, difatti, il governo del territorio è direttamente coinvolto nel raggiungimento di una pluralità di obiettivi attraverso la pianificazione urbanistica integrata, che dovrebbe consentire l'accesso ai servizi di base, ad abitazioni decenti e convenienti, a città sostenibili in grado di contribuire al benessere dei cittadini <sup>61</sup> ed alla garanzia, per loro, di vedere soddisfatti i propri bisogni fondamentali.

Ormai da tempo la dotazione di edilizia residenziale sociale è stata annoverata all'interno del novero standard urbanistici, assumendo la caratterizzazione di diritto sociale che prescinde dal possesso fisico di un appartamento, ma sempre di più viene identificato come un servizio.

A tal fine, gli standard urbanistici ex DI 1444/68, costituiscono “un riferimento irrinunciabile, una dotazione minima inderogabile degli strumenti urbanistici, da mantenere e aggiornare alla luce delle mutate esigenze relative alla domanda sociale oltre che in funzione delle più recenti innovazioni del profilo istituzionale e legislativo del sistema di pianificazione.” <sup>62</sup>

La questione più contestuale e recente inerente all'integrazione delle politiche abitative nello strumento di pianificazione locale, affrontata dal gruppo di lavoro INU per i nuovi riferimenti per la proposta di una nuova Legge di Principi per il governo del territorio, è stata senz'altro la problematica dell'incremento del disagio abitativo nel post – pandemia, particolarmente presente soprattutto nelle grandi città. La problematica, ben lungi dall'essere mai stata risolta, è tornata in quel periodo in auge con aspetti com-

<sup>59</sup>. Gruppo di lavoro INU (2015), *Politiche per l'abitare inclusivo*, Programma di lavoro 2014 – 2015.

Fonte: <https://inu.it>

<sup>60</sup>. Ibidem.

<sup>61</sup>. Moccia D., Talia M. (2022), *I principi fondamentali del governo del territorio, in Il cantiere INU per la legge di principi sul governo del territorio*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 Special Issue, INU Edizioni, Roma.

<sup>62</sup>. Giaimo C., Ricci L., Sepe M. (2022), *Punti fermi per l'aggiornamento degli standard urbanistici, in Il cantiere INU per la legge di principi sul governo del territorio*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 Special Issue, INU Edizioni, Roma.

pletamente nuovi, che si sommavano a quelli storicamente gravi e purtroppo ancora irrisolti, nonostante quella che più di una decina di anni fa era sembrata addirittura quasi un'innovazione ovvero l'ERS introdotta, non senza aspetti critici nei confronti degli standard urbanistici, nel 2007. <sup>63</sup>

Durante il primo periodo post – pandemico, dunque, sono state affrontate diverse riflessioni circa la natura delle dotazioni pubbliche necessarie a far funzionare per tutti il sistema insediativo, “in particolare in un periodo di particolare difficoltà correlata al vivere urbano.” <sup>64</sup>

Difatti, ciò che appare sempre più evidente nelle diverse elaborazioni <sup>65</sup> è che, se inizialmente nella pratica urbanistica “in materia di standard l'accento cadeva soprattutto sul concetto di dotazione e fruizione, sottolineando la necessità di una dotazione minima, oggi ciò che è chiaro è che anche quando viene raggiunta questa dotazione minima, che è comunque indispensabile, ciò non è sufficiente, da sola, a garantire qualità di condizioni di vita accettabili nei territori: l'accento cade necessariamente molto di più sulle diseguaglianze sociali e “urbanistiche” e sulle prestazioni dei servizi: il concetto di prestazione è assai complesso e destinato ad assumere connotazioni sempre più ampie.” Interessante, al riguardo, l'analisi condotta da Giaimo e Pantaloni <sup>66</sup> su una decina di Comuni piemontesi relativamente ai servizi a standard presenti: come si evince, la disponibilità di dati sui servizi (a partire da quantità, funzionalità, stato di manutenzione), può assumere un ruolo notevole in una fase storica in cui fenomeni come resilienza urbana, cambiamenti climatici ed emergenza sociale indirizzano verso la ricerca di nuove prestazioni nello spazio pubblico urbano. <sup>67</sup>

È quantomeno necessario, a questo punto di arrivo del dibattito scientifico disciplinare inerente la tematica dell'integrazione delle politiche sociali all'interno degli strumenti di pianificazione territoriale e locale, “mettere in evidenza ancora una volta che la riforma del governo del territorio implica ormai una vasta e articolata materia, che prevede un intervento combinato e complesso sulla dottrina della pianificazione, sulle politiche urbane e territoriali, sulla diponibilità di competenze professionali con un marcato spettro interdisciplinare <sup>68</sup>” con le quali sarà possibile raccordare risposte efficaci con riferimenti operativi coerenti con le istanze determinate dai profondi cambiamenti sociali in atto nel particolare momento che stiamo vivendo.

<sup>63</sup>. Saccomani S., Giaimo C., (2022), *Temi e questioni di riflessione e approfondimento*, in *Consiglio Direttivo Regionale – Sezione Valle d'Aosta*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 Special Issue, INU Edizioni, Roma.

<sup>64</sup>. Saccomani S., Giaimo C., (2022), Op. cit.

<sup>65</sup>. Giaimo C., *Ricerche e sperimentazioni sui nuovi standard*, Community INU. Fonte: <https://inu.it>

<sup>66</sup>. Giaimo C. Pantaloni G.G., *Oltre i confini delle Zone omogenee: vocazione ecosistemica e rigenerazione urbano-territoriale nella Città metropolitana* in Barbieri C.A., Giaimo C., Voghera A. (2023), *La Città metropolitana di Torino e il ruolo di una nuova pianificazione*, INU Edizioni, Roma.

<sup>67</sup>. Saccomani S., Giaimo C., (2022), Op. cit.

<sup>68</sup>. Talia M. (2022), *C'è ancora spazio per la disciplina urbanistica?* In *Le prospettive dell'urbanistica riformista in una complessa fase di transizione*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 Special Issue, INU Edizioni, Roma.

## 4.3 Strategie per la mixité sociale e funzionale

### 4.3.1. Città contemporanea: articolazione funzionale e separazione sociale

Nella fase di espansione della città, la necessità di infrastrutture e servizi per l'abitare viene fagocitata dalla costruzione di nuovi centri sempre più polarizzati nelle funzioni a loro assegnate e si assiste alla nascita di nuovi centri sempre meno urbani, nella convinzione che il nuovo costruito risponda intrinsecamente ai nuovi ideali di sostenibilità.

Contrariamente alle previsioni, al soddisfacimento dei parametri di sostenibilità ambientale e tecnologica non è conseguito un'eguale compiutezza d'intenti nel merito delle implicazioni sociali dovute a questa trasformazione: l'evolversi della consapevolezza del carattere emergenziale sempre più proteso ad assumere una dimensione strutturale della questione abitativa, cui si è risposto tramite la costruzione di nuovi quartieri, tramite i quali all'azione di densificazione, non è conseguita la realizzazione efficace del concetto di rigenerazione urbana, intesa solamente come uno sguardo verso la città, all'esclusiva ricerca di spunti di crescita economica ed occasioni di investimento. <sup>69</sup>

Esempi caratteristici di pianificazione di innovativi progetti di sviluppo urbano all'inizio del XXI secolo, caratterizzati dall'essere in parte pianificati attraverso predisposizioni di base e in parte lasciati all'interpretazione di coloro che sarebbero andati a definire le caratteristiche più specifiche dell'insediamento da progettare, si annoverano nell'azione di codifica di un'urbanità non teorizzata ma concretizzata attraverso la realizzazione di nuove aree cittadine con vocazione centrale o comunque di grande attrattiva. Questo processo inizia dalla decentralizzazione dell'attrattiva dei centri storici delle città: nell'ottica delle necessità della nuova urbanità, il centro storico viene percepito come stretto e scomodo, determinando lo sradicamento di molte attività a causa della decontestualizzazione periferica delle funzioni direzionali e commerciali. Tutto questo ha determinato la dilatazione del centro cittadino, dal piccolo nucleo storico alle zone contigue, che diventano oggetto di

69. "A partire dalla seconda metà degli anni '90, il lavoro di ricucitura e ristrutturazione del tessuto urbano ha il pregio di farsi facilmente visibile, offrendo una vetrina per gli attori dell'impresa il cui operato il pubblico potrà osservare e usufruire con facilità, vista la favorevole posizione nelle aree ora strategicamente centrali. Quando i progetti sono su vasta scala, sono spesso congegnati per essere guardati da molto lontano, scegliendo come riferimento ideale un palcoscenico globale per l'urbanità emergente in costruzione, poiché il riconoscimento da parte degli spettatori della società mondiale è determinante per il successo mediatico di queste operazioni, specie quando le dimensioni dell'intervento sono quelle di un grande quartiere o di una porzione di città, come è avvenuto in alcuni casi europei degli ultimi anni" Catinella S., *La città centripeta. Densificare significa avvicinare: mixité sociale* in (a cura di) Moccia F.D. (2013), *Città sobria*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

gentrificazione, trasformando zone che diventano nuclei residenziali di pregio o presunti tali, accessibili soltanto per chi, in maniera consolidata, può permettersi di accedere al mercato immobiliare tradizionale.

Una scelta che direzioni verso la vera sostenibilità è creare in questi spazi riqualificati delle porzioni di città nuovamente densa, compatta, sperando di ricreare dei luoghi in cui le persone divengano cittadini invece che semplici dimoranti o fruitori a tempo determinato.<sup>70</sup> Secondo una definizione coniata da Jacques Donzelot, lo sviluppo della città “è caratterizzato da tre differenti velocità”: la gentrificazione degli spazi abitati dal ceto benestante, la suburbanizzazione dei quartieri della classe media, e la relegazione paralizzante della fascia di popolazione meno abbiente, che spesso deve fronteggiare situazioni di difficoltà abitativa.<sup>71</sup>

Considerando la distribuzione e differenziazione residenziale nelle città, la prima riflessione è che le persone amano vivere vicino ad altre persone a loro simili nell'estrazione sociale, o perlomeno affini nella modalità comportamentale: “la decisione di dove vivere e dove lavorare è una scelta di rappresentazione di sé stessi da sempre operata per segnalare chi si è/a chi ci si sente prossimi, a chi/che cosa si aspira, da chi ci si distanzia: si può considerare il luogo di residenza come un'estensione della rappresentazione del sé, un oggetto articolato che comunica con i propri interlocutori, raccontando molto di ciò che si vorrebbe apparire di essere.”<sup>72</sup>

Una volta, a grandi linee, si doveva scegliere tra città, area residenziale connessa e campagna, tenendo conto della peculiare distribuzione spaziale e sociale di ogni agglomerato urbano. Per ogni categoria erano possibili delle specificazioni che avrebbero significato il ruolo, la classe sociale e quella professionale, occupati e aspirati dal nucleo insediato. Per ogni città la distribuzione spaziale cambia, ma gli elementi sono sempre gli stessi, disposti lungo le invisibili ma percepibili linee che snodano il percorso di salita o discesa della scala sociale.<sup>73</sup> Creare un insediamento socialmente eterogeneo si rivela spesso come una sfida significativa per l'obiettivo a medio termine della creazione di quartieri sostenibili, in quanto la necessità di accostamento di persone con estrazioni sociali diverse genera dinamiche problematiche nella dimensione di vicinato. Un effetto indesiderato è che spesso i nuovi quartieri diventano dei “ghetti al contrario” per soli ricchi, poiché nei nuovi quartieri gentrificati i prezzi sono più alti dal 20 al 50%: proliferano progetti di edilizia privata sicura, *gated town* per acquirenti agiati, mentre, complice la crisi generale, i quartieri più poveri si degradano ulteriormente peggiorando la possibilità di fruizione dei servizi comuni e di accesso all'istruzione: “le pari opportunità devono iniziare dal luogo dove si vive, capace di garantire l'accesso alle strutture necessarie allo sviluppo della personalità e offrirsi come luogo di relazione e creazione di legami sociali.”<sup>74</sup>

70. “Per conquistare questo risultato si lavora con meticolosità sull'alchimia della destinazione funzionale, per ottenere un mix di grana fine che mimi la diversificata offerta dei centri abitati, pulsanti e frequentati, che dovrà essere coniugato a un popolamento eterogeneo dell'insediamento: la *mixité sociale*”

Catinella S. (2011), *Abitare i quartieri sostenibili: una scelta significativa*, Tesi di dottorato in Urbanistica, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, Università Iuav di Venezia.

71. Donzelot J. (2004), *La ville à trois vitesses: relégation, périurbanisation, gentrification*, in *Esprit*, Editions Esprit, France.

72. Chauvard J.F., *Revenir à une logique de proximité/Tornare a una logica di prossimità* in AA.VV. (2008) *Agir pour les villes et le territoire*. Manifesto italo francese, Ufficio Culturale, Ambasciata di Francia in Italia, Genestampa, Roma.

73. “Esiste una linea di continuità tra la progettazione sostenibile di grandi insediamenti e il quesito relativo a chi ne sia il destinatario. Il problema è riuscire a creare un luogo che nell'essere accessibile, a tutti i tipi di residenti, realizzi l'aspetto egualitario dei principi sostenibili senza generare frizioni per errata prossimità.” Catinella S. (2013), *La città centripeta. Densificare significa avvicinare: mixité sociale* in (a cura di) Moccia F.D. (2013), *Città sobria*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

74. Bridge G. (2012), *Mixed communities: gentrification by stealth?* The Policy Press, University of Bristol, Bristol.

### 4.3.2. La mixité nel dibattito attuale: gli obiettivi

“Dopo decenni di dispersione, la forma della città è ritornata a differenti modelli urbani affiancati tra loro. Il passato recente è costellato di ricorrenze, riscoperte, ripensamenti: l'architettura prende coscienza che può valere la pena sfruttare conoscenze storicamente consolidate, l'urbanistica pensa alle qualità della città compatta e a come riutilizzare i siti dismessi. La crisi economica combinata con una nuova e radicata preoccupazione per l'ambiente e le risorse ha portato l'Europa a promuovere lo sviluppo sostenibile della crescita urbana e sfruttare l'aumento della sensibilità diffusa, i modelli insediativi vengono ripensati nell'adozione di nuovi standard. I nuovi insediamenti vengono realizzati secondo un modello funzionale di mix sociale granulare, pensato per dare forma alla sostenibilità sociale. L'eterogeneità del tessuto sociale è una delle sfide della nuova città compatta: ma laddove è garantita la parità di accesso, il problema successivo si conforma nella convivenza di vicinato.” 75

In altre nazioni europee più che in Italia, sono state attuate politiche specifiche per generare la specifica mixité atta a spezzare la continuità del degrado sociale che relega specifiche persone in specifici contesti disagiati: si cerca una particolare composizione sociale per una precisa area, ad esempio attraverso l'offerta di una percentuale di alloggi a prezzi accessibili, altre volte la “ridistribuzione d'ufficio della povertà” cerca di influenzare le persone per spingerle a un vicinato eterogeneo, per contrastare fenomeni complessi di ghettizzazione, esclusione e discriminazione, legati al luogo di residenza. 76

In Francia, nazione caratterizzata da una società fortemente variegata e multietnica, la questione della mixité sociale viene affrontata per la prima volta già negli anni '80, con l'introduzione della *politique de la ville* a contrasto dei fenomeni di segregazione sociale, discriminazione e degrado. La sua normazione statale non è considerata un successo, poiché spesso le amministrazioni hanno preferito sanzionare piuttosto che scontentare i residenti realizzando le quote di edilizia sociale imposte, in più gli amministratori delle unità abitative hanno frequentemente usato in modo improprio l'appello alla diversità sociale per escludere o preferire determinate categorie di persone. 77

Anche in Gran Bretagna, nel 1980, il governo laburista creò la *Social Exclusion Unit*, un insieme di politiche per promuovere l'integrazione sociale delle persone più svantaggiate così che entro 20 anni nessuno fosse seriamente sfavorito dal luogo di residenza. Grazie al programma sono migliorate le economie locali e i quartieri si sono rivalizzati, offrendo servizi specialistici alle persone in situazioni di particolare necessità, con programmi di reinserimento nel mondo lavorativo che abbatterono i fenomeni di segregazione sociale. A Londra il sindaco ha istituito nel 2016 la *Mayor's Housing Commission*, responsabile della redazione di una serie di raccomandazioni sulla politica degli alloggi, con mixité sociale tra gli obiettivi: la qualità edilizia integra la costruzione di alloggi per persone meno abbienti nelle zone più ricche della città, considerando l'eterogeneità della composizione sociale un valore.

Di seguito alcuni progetti emblematici di integrazione e mixité so-

75. Catinella S., *La città centripeta. Densificare significa avvicinare: mixité sociale*, in (a cura di) Moccia F.D., *Città sobria*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

76. Catinella S. (2013), Op. cit.

77. Catinella S. (2011), *Abitare i quartieri sostenibili: una scelta significativa*, Tesi di dottorato in Urbanistica, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, Università Iuav di Venezia.

ziale.

Nel progetto per il quartiere Hammarby Sjöstad a Stoccolma, la municipalità ha ottenuto gran successo con la realizzazione del suo ecomodello integrato. Se la progettazione e il governo minuzioso dell'operazione sono un trionfo per una certa fattispecie del concetto di sostenibilità, allo stesso modo non risulta che la mixité degli abitanti sia riuscita: il tenore dei prezzi sostenuti per vendita e locazione, le pochissime unità destinate a categorie speciali unite alla scelta del governo di demandare ai comuni se e quanto incentivare l'eterogeneità sociale fanno sì che i residenti siano di fatto appartenenti alla fetta benestante della popolazione. Si tratta di giovani famiglie, più o meno omogenee per reddito, livello culturale e aspettativa di vita. <sup>78</sup>

Anche per il progetto HafenCity, ad Amburgo, l'obiettivo di eterogeneità sociale è incoraggiato da azioni indirette, poiché il quartiere, eccettuata la decisione di realizzare una piccola quota di immobili a prezzo calmierato, fonda sulle qualità del progetto e sulla comunicazione dello stesso la riuscita della mixité sociale. I prezzi sono anche qui superiori al 20% di quelli medi, ma esiste un'ampia varietà di offerta, grazie alle cooperative che così riescono ad abbattere i costi di costruzione e vendita. La fascia d'età più interessata a HafenCity risulta quella tra 30 e 45 anni, con un solido reddito alle spalle, spesso senza figli, seguita dagli over 65 benestanti. Per aiutare i residenti a creare più facilmente delle relazioni positive che generino un vero vicinato, un sociologo di quartiere è incaricato di creare occasioni di incontro e partecipazione, oltre a gestire un portale dedicato e a fungere da consigliere. <sup>79</sup>

La compresenza di diversi tipi di residenti dovrebbe, nelle stime, portare benefici in termini di integrazione sociale: tuttavia, i diversi approcci al problema della mixité mostrano come la questione non sia facilmente ricomponibile, pur essendo un nodo importante per la riuscita di un nuovo insediamento. Il ruolo dell'amministrazione pubblica sembra la chiave di volta: oltre a promuovere vaste operazioni di rigenerazione concreta, la soluzione è intervenire sul tessuto sociale imponendo di destinare segmenti di residenza alle categorie che meno facilmente possono pagare gli elevati prezzi di acquisto e locazione che di solito caratterizzano queste aree.

Il dibattito attuale sulla questione della mixité sociale concorda sul fatto che per rendere il cambiamento più inclusivo sia opportuno sviluppare progetti che operino per la coesione sociale dei nuclei in condizione di marginalità, preservando la loro inclusione tramite il potenziamento delle attività e dei servizi locali. È necessario mettere in atto delle sinergie per soddisfare le necessità di eterogenee fasce di popolazione: il concetto di città inclusiva è strettamente legato a una comunità funzionante e prosperosa. Una società è ideale quando i bisogni umani sono soddisfatti dagli sforzi della comunità stessa, con la quale i diversi nuclei sociali si identificano. In termini pratici, ciò si realizza attraverso i servizi da fornire a e tramite la comunità, in un ambiente inclusivo che faciliti l'accesso al lavoro. <sup>80</sup> Per determinare il radicamento funzionale ad un luogo vivibile per la comunità, in cui i residenti non solo possano facilmente soddi-

<sup>78</sup> Vigevano C. (2011), *Il modello Hammarby a Stoccolma: forza e qualità di un approccio integrato*, in *Città Sostenibili*, rivista online. Fonte: <https://domusweb.it>

<sup>79</sup> Fratini F. (2014), *HafenCity, Amburgo: un progetto integrato*, in *Urbanistica Informazioni* n. 256, INU Edizioni, Roma.

<sup>80</sup> Jibgar J., (2019) *Managing Environment and Cities for Sustainable Development in Environment, Development and Sustainability. A Multidisciplinary Approach to the Theory and Practice of Sustainable Development* Issue 6, Vol. 23, Springer Publishing.

sfare le necessità quotidiane, ma abbiano la sensazione di poterle soddisfare in sicurezza e con l'appoggio della comunità nel suo complesso e delle istituzioni è necessario <sup>81</sup>:

- Rispondere a una domanda abitativa complessa comprendente, oltre ai residenti, city users e i residenti temporanei
- Differenziare l'offerta abitativa in base ai percorsi di vita e ai bisogni specifici (giovani, anziani, studenti e lavoratori temporanei, giovani coppie, immigrati)
- Garantire standard di qualità abitativa in riferimento alla mixité funzionale e sociale, alla differenziazione tipologica, alla connessione con i diversi sistemi della città.

La definizione delle politiche dell'abitare sociale viene affrontata con approcci spesso molto differenti e più o meno espliciti e formalizzati, ma sempre sulla base della sostenibilità e della necessità di approcci qualitativi più che quantitativi. Superata la visione settoriale dell'abitare sociale, maturata nel secolo scorso nell'ambito dei Piani per l'Edilizia Economica Popolare (PEEP); oggi l'abitare sociale è parte integrante delle politiche per l'abitare sociale, e deve essere definita nei suoi aspetti qualitativi e quantitativi, nella localizzazione e nello sviluppo nel tempo, come progetto di livello territoriale e strettamente interconnesso non solo con il sistema generale della residenza, ma con tutti gli aspetti funzionali che caratterizzano il territorio.

La politica dell'abitare sociale in un'ottica di mixité sociale oltre che funzionale deve essere attuata mediante una serie di strategie mirate ed integrate per rispondere alle istanze sociali del diritto all'abitare <sup>82</sup>:

- L'accesso alla casa delle parti più deboli della popolazione, per consentire alle famiglie a basso reddito di vivere in abitazioni di dimensioni adeguate e con una spesa proporzionata rispetto al reddito. Ne deriva una strategia di diversificazione dell'offerta in relazione ai diversi tipi di utenze ed esigenze: alloggi in affitto, edilizia convenzionata, sovvenzionata, agevolata
- La qualità di vita, intesa come qualità del patrimonio edilizio esistente e di nuova edificazione e dell'ambiente insediativo, attraverso la connessione con l'ambiente urbano inteso nel suo complesso, nonché come capacità di adeguamento dello stock immobiliare al mutare delle esigenze
- La coesione sociale, attraverso azioni in grado di superare la segregazione e l'esclusione sociale: non solo il mix sociale e tipologico, ma anche azioni di partecipazione e coinvolgimento degli abitanti
- Il risparmio energetico, che non deve essere semplicemente considerato come obiettivo dell'involucro edilizio, ma può essere raggiunto attraverso una logica progettuale che investa l'intero quartiere.

In sintesi, per rispondere in modo adeguato alla domanda abitativa e contribuire all'inclusione sociale, l'abitare sociale deve essere integrato sia con le politiche residenziali comunali e sovra locali,

<sup>81</sup>. "Tuttavia, questi elementi non sono sufficienti, e devono essere supportati da una serie di azioni immateriali: politiche integrate e pratiche di inclusione e partecipazione."

Rossi Prodi F., De Luca G., Stanghellini S. et al. (2013), *Abitare sociale: modelli architettonici e urbanistici per l'Housing Sociale. Linee Guida in Collana Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale*, Alinea edizioni, Firenze.

<sup>82</sup>. Rossi Prodi F., De Luca G., Stanghellini S. et al. (2013), *Abitare sociale: modelli architettonici e urbanistici per l'Housing Sociale. Linee Guida in Collana Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale*, Alinea edizioni, Firenze.

sia con le altre politiche sociali e di governo del territorio: il concetto di mixité sociale si sta gradualmente affermando nelle politiche urbane e nelle esperienze di pianificazione urbanistica locale come antidoto alla segregazione.

Tale strategia viene affrontata attraverso diverse linee di intervento, che vengono approfondite nei capitoli successivi con la specifica trattazione dei casi di studio.

**Tabella 1 - Regole per l'integrazione delle politiche abitative all'interno dei più recenti strumenti di pianificazione locale.**

<p><i>Ambiti di trasformazione caratterizzati da un mix dell'offerta abitativa (mercato libero, edilizia sociale, ERP)</i></p>	<p>Cfr. <i>PUG Bologna, sez. "Abitabilità e inclusione"</i>: Realizzazione di insediamenti rivolti a categorie di destinatari misti, per contrastare l'isolamento dei Piani di Edilizia Economica e Popolare e creare una mixité sociale. cfr. <i>NPRG Roma</i> Ambiti di trasformazione particolareggiata definita. cfr. <i>Piano nazionale edilizia abitativa 2008, Pinqua 2020</i></p>
<p><i>Detrazioni e permessi per la densificazione o la trasformazione urbana, a condizione che sia assicurata una quota specifica per gli interventi di edilizia sociale</i></p>	<p>cfr. <i>PUG Bologna, sez. "abitabilità e inclusione"</i>: permessi per <i>interventi di addensamento o trasformazione urbana a patto di riservare specifiche quote del 35-40% a interventi di edilizia residenziale sociale</i> Cfr. <i>ART. 5 regolamento regionale 12/2012 reg. lazio</i>: Determinazione dei criteri e modalità per la definizione del canone calmierato per l'edilizia sociale Cfr. <i>PGT Milano: PR_Norme di attuazione Norme di attuazione TITOLO I – DISPOSIZIONI GENERALI CAPO II – DISCIPLINA GENERALE art. 9 Edilizia Residenziale Sociale - CDM-1539769810-2.</i> cfr. <i>NPRG Roma</i> Ambiti di trasformazione particolareggiata definita.</p>
<p><i>Incentivi volumetrici all'interno degli ambiti di trasformazione</i></p>	<p>Cfr. <i>PGT Milano, ambito riqualificazione strategica ADP Scali</i>: permessi per interventi di addensamento o trasformazione urbana a patto di riservare specifiche quote a interventi di edilizia residenziale sociale, <i>indice superabile dell'1% in corrispondenza di linee tramviarie e stazioni</i> cfr. <i>NPRG Roma</i> Ambiti di trasformazione particolareggiata definita.</p>
<p><i>Realizzazione di edilizia residenziale sociale in corrispondenza dei nodi della mobilità</i></p>	<p>Cfr. <i>PGT Milano, ambito riqualificazione strategica ADP Scali</i>: deliberazione di giunta comunale n. 1085/2017. approvazione dell'ipotesi di accordo di programma, ai sensi dell'art. 34, d.lgs. n. 267/2000, per la trasformazione urbanistica delle aree ferroviarie dismesse e in dismissione site in comune di Milano.</p>
<p><i>Esenzione dal pagamento dei contributi di costruzione per la realizzazione di alloggi sociali</i></p>	<p>Cfr. <i>PUG Bologna, sez. "abitabilità e inclusione"</i>.</p>
<p><i>Individuazione di aree degradate che necessitano di interventi di riqualificazione urbana, in cui incrementare la dotazione di nuova edilizia residenziale sociale</i></p>	<p>Cfr. <i>PGT Milano: PR_Norme di attuazione Norme di attuazione TITOLO I – DISPOSIZIONI GENERALI CAPO II – DISCIPLINA GENERALE art. 11 Edifici abbandonati e degradati</i></p>
<p><i>Aumento delle dotazioni obbligatorie per la realizzazione di edilizia sociale</i></p>	<p>Cfr. <i>PGT Milano: PR_Norme di attuazione Norme di attuazione TITOLO II - DISCIPLINA URBANISTICA CAPO VI - AMBITI DI RINNOVAMENTO URBANO</i></p>
<p><i>Incentivi per i realizzatori nella riabilitazione di edifici esistenti senza consumo di suolo</i></p>	<p>Cfr. <i>PGT Milano: PR_Norme di attuazione Norme di attuazione TITOLO I – DISPOSIZIONI GENERALI CAPO II – DISCIPLINA GENERALE art. 6 Indice di edificabilità territoriale</i></p>

## 4.4 Regole per l'equità

Una panoramica di iniziali riferimenti per l'integrazione delle politiche abitative all'interno degli strumenti di pianificazione locale si può riscontrare in tutta una serie di sperimentazione di pratiche virtuose che fanno riferimento ad un sistema misto di regole pubbliche e di attuazione privata, che riesce a conseguire mix sociale, equità e efficienza urbana. <sup>83</sup>

Come verrà approfondito in seguito, queste pratiche trovano in parte attuazione tramite i principi del piano locale riformato <sup>84</sup>, che persegue il riequilibrio dell'offerta abitativa nel dimensionamento e nella distribuzione degli indici nel Piano strutturale, nel monitoraggio dell'offerta abitativa negli ambiti di trasformazione nel POC e nella gestione degli interventi sull'esistente attraverso il RUE. <sup>85</sup>

L'equità sociale è un aspetto imprescindibile per il raggiungimento della sostenibilità urbana delle trasformazioni, e a questa consapevolezza devono necessariamente corrispondere specifiche regole, parametri ed indici per regolamentare le trasformazioni sui territori urbani.

L'individuazione di nuovi scenari operativi riguarda tematiche, come il governo della rendita fondiaria urbana e il consolidamento di un nuovo modello attuativo basato sul partenariato pubblico-privato, che intrecciano le esigenze di Riforma dei principi e degli strumenti di Governo del Territorio. Il Partenariato pubblico – privato nel Piano trova le sue origini nella figura della società mista, come modalità di gestione di servizi pubblici locali, introdotta con la Legge 142/90, a seguito del fatto che molti Enti locali, nella mancanza di una previsione normativa specifica, avessero istituito, alcune società miste per gestire servizi pubblici locali rifacendosi alla disciplina privatistica del Codice civile. <sup>86</sup>

È opportuno stabilire come punto di partenza una riflessione sulla natura delle relazioni tra accordi partenariali e attuazione di nuove pratiche territoriali associate a nuove strategie e modalità di trasformazione del territorio; si parte dall'idea che "rappresentazioni e pratiche territoriali sono indissolubilmente legate agli attori che

<sup>83</sup> Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

<sup>84</sup> Cfr. parte seconda, par. 4.5 *Strumenti per la rigenerazione integrata e sostenibile*.

<sup>85</sup> Ravagnan C. (2011), *Op. cit.*

<sup>86</sup> Villata R. (2008), *Pubblici servizi. Discussione e problemi*, Giuffrè, Milano

concorrono a formarle e ai relativi sistemi di valori, interessi e aspirazioni, sempre più variegati e variabili in una società frammentata e instabile come quella contemporanea, diviene possibile indagare su chi partecipa alle politiche di sviluppo locale e in quali modi da una particolare prospettiva, tesa a cogliere i rapporti che legano le forme di coinvolgimento degli attori nelle politiche di sviluppo locale alla capacità di produrre nuove rappresentazioni e pratiche territoriali, in grado di incidere sulle trasformazioni del territorio.”<sup>87</sup> Il coinvolgimento dei privati nei processi di piano e di politiche territoriali deve essere considerato nella direzione di differenti prospettive<sup>88</sup>: da una parte, “si guarda al coinvolgimento come modalità per incrementare la democraticità dei processi decisionali”; dall’altra, “si pone l’accento sulla costruzione di consenso attraverso il coinvolgimento di un numero quanto più ampio possibile di attori, visto in funzione di un miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia dei processi decisionali”; inoltre, si deve pensare ai rapporti partenariali pubblico – privati come modalità per “affrontare problemi solitamente risolti nella sfera pubblica, affidandoli a soggetti privati, nel quadro del crescente deficit della finanza pubblica e dell’interesse privato a diversificare le forme di investimento<sup>89</sup>” nell’ambito di quelle che ad oggi vengono costruite e definite come strategie di rigenerazione nell’ambito della rigenerazione degli esiti delle trasformazioni urbane nei territori.

La teorizzazione di regole e processi per introdurre l’equità all’interno dei processi di innovazione dei meccanismi di governance sulle trasformazioni territoriali, in un’ottica di presa in considerazione delle istanze sociali e di lotta alle disuguaglianze economiche, può dunque trovare risposta “in una nuova strategia di governo pubblico, unitaria, integrata e interscalare, che sia finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale dell’intera città esistente e che restituisca nuove prospettive di equità, di inclusione sociale, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei<sup>90</sup>”: una strategia che permetta di attuare pratiche di rigenerazione urbana volte alla all’inclusione sociale e alla costruzione di uno sviluppo economico locale<sup>91</sup>, ponendo al centro del progetto urbanistico “la costruzione a rete della città pubblica<sup>92</sup>”. In tutto il secolo scorso, Pianificazione Urbanistica e politiche abitative hanno spesso integrato i relativi obiettivi nel tentativo di affrontare le problematiche abitative nell’ambito della creazione di una città pubblica rispondente alle esigenze di qualità urbana, con strumenti e meccanismi attuativi inseriti all’interno della pianificazione urbanistica ordinaria, benché con strumenti settoriali<sup>93</sup>; per giungere a tale obiettivo, è necessario “non ricadere in un’accezione prescrittiva e impositiva delle scelte strategiche” per il disegno territoriale, ma al contrario, “avere un carattere aperto e orientativo, con indicazioni da rimodellare sulla singolarità del caso specifico, anziché imporre regole stabilite a priori per l’intero territorio.”<sup>94</sup> Alcune delle strategie proposte dalle esperienze di pianificazione regionale post proposta di riforma di piano dell’INU hanno dimostrato di non essere limitatamente e specificatamente

87. Lefebvre H. (1974), *La produzione dello spazio*, Pgreco Edizioni, Roma.

88. Bobbio L. (2004), *Istituzioni e trasformazioni territoriali: quale tipo di governo*, in Indovina F. (a cura di), *Il territorio derivato*, Franco Angeli, Milano.

89. Harvey D. (1989), *From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism*, in *Geografiska Annaler*, B, 71, n. 1. Fonte: <https://jstor.org>

90. Ricci L., *Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea*, in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (2018), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in *Urbanistica Dossier* n. 15, INU Edizioni, Roma.

91. Oliva F., Ricci L., *Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito*, in Antonini E., Tucci F. (2017), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Roma.

92. Ricci L., *Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana* in Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

93. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

94. Talia M., a cura di (2020), *La città contemporanea: un gigante dai piedi di argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano

orientate nella direzione di una riqualificazione territoriale ed urbana, tramite una nuova ripartizione delle funzioni, e riconnesione di servizi e infrastrutture, bensì anche a superare le ingiustizie sociali; esse trascendono dalla disciplina urbanistica per influire nella creazione di dinamiche di protezione e inclusione sociale: al giorno d'oggi tale approccio sembra ancor più che nel passato applicabile, come emerge dal dibattito e dalle esperienze relative al nuovo piano della Riforma <sup>95</sup>, che sperimenta l'introduzione dell'Edilizia Residenziale Sociale, superando il modello marginalizzante dei quartieri di edilizia residenziale pubblica, sostituendo il modello attuativo espropriativo con quello perequativo, e coinvolgendo le risorse private negli investimenti <sup>96</sup>. L'obiettivo, come nel caso dell'ERS è quello di rispondere al fabbisogno abitativo della popolazione in difficoltà, anche se va rilevata una contrazione di Edilizia sovvenzionata destinata alle fasce meno abbienti a favore di una maggiore articolazione dell'offerta per i ceti medi, in conseguenza dell'introduzione, nell'ordinamento italiano, della definizione di "alloggio sociale" e dell'assenza di contributi statali: obiettivo realizzabile attraverso la messa in campo di un approccio integrato tra rigenerazione urbana e inclusione sociale, "approccio che dovrebbe essere presente, in qualità di substrato culturale, in ogni azione ed intervento materiale e immateriale messo in atto dalla "rete di reti" del welfare urbano <sup>97</sup>"; l'equità distributiva si può prevedere solo e soltanto attraverso la formulazione di regole di governo dei territori che "guardino in una direzione più ampia del singolo e contestuale intervento di rigenerazione, attraverso una necessaria strategia unitaria, integrata e interscalare di governo pubblico finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale, per restituire prospettive di equità, di qualità e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei." <sup>98</sup>

Rispetto all'impostazione dei piani costruiti attorno alla legge 167/1962, divenuta sostanzialmente inefficace a rispondere degnamente ed efficacemente alle istanze della nuova questione abitativa a causa di questioni come il costo delle pratiche di espropriazione e anche ragioni legate al concetto di equità qui ragionato, il nuovo modello di piano lavora seguendo una base perequativa che effettua attraverso modalità differenti l'acquisizione pubblica dei suoli: infatti, i nuovi Piani concedono sostanzialmente l'opportunità di acquisizione di aree e diritti edificatori all'interno delle nuove trasformazioni urbanistiche private, e conseguentemente di integrare l'edilizia sociale in nuovi insediamenti caratterizzati da mix funzionale e orientati verso l'inclusione sociale. A livello pratico, i meccanismi di negoziazione pubblico - privata acquisiscono un'importanza sempre più rilevante ai fini dell'integrazione delle politiche per la casa negli strumenti di governo del territorio; dall'altra, "in assenza di principi generali statali, tende a produrre una diversità di strumenti e meccanismi sempre più grande e inversamente proporzionale alla quantità delle risorse che rimangono a disposizione <sup>99</sup>". A partire da questo nodo tematico, un interessante percorso di ricerca e sperimentazione nel campo della pianificazione urbanistica, con particolare riferimento al Pia-

<sup>95</sup>. Cfr. Parte seconda, par. 4.5 *Strumenti per la rigenerazione integrata e sostenibile*.

<sup>96</sup>. Ravagnan C. (2011), *Op. cit.*

<sup>97</sup>. Ricci L. (2019), *Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana* in Ravagnan C. (2019), *op. cit.*

<sup>98</sup>. Ricci L. (2020), *Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi*, in Ananke Rivista, n. 90, Alinea Edizioni.

<sup>99</sup>. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

no locale, trova nell'esperienza che ha portato all'approvazione del Nuovo Piano regolatore di Roma del 2008, definito da Giuseppe Campos Venuti come un "Laboratorio per la riforma urbanistica, un luogo emblematico di anticipazione, confluenza e attualizzazione dei più significativi elementi di elaborazione disciplinare" inerenti a un nuovo modello di strumento di pianificazione che integri nella sua normativa principi imprescindibili di equità e giustizia distributiva.<sup>100</sup>

I nuovi meccanismi attuativi di piano, legati al modello perequativo-compensativo, concretamente attuabile attraverso l'uso generalizzato della perequazione per tutte le aree della trasformazione, e come modalità ordinaria per l'acquisizione delle dotazioni pubbliche territoriali, gestibile attraverso il meccanismo della compensazione urbanistica, per finalizzare il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico e generale. Più specificatamente all'interno del piano, la creazione di un mix funzionale, la ripartizione funzionale della Superficie territoriale e le prescrizioni per gli standard ecologico-ambientali, costituiscono gli strumenti attraverso i quali il piano persegue il raggiungimento della qualità urbanistica e della sostenibilità degli interventi, e rappresentano le regole fondamentali del meccanismo attuativo perequativo <sup>101</sup>. Le scelte politiche legate a circostanze storicamente determinate all'interno dell'ambito socioeconomico di riferimento hanno contribuito, sino ad oggi, all'affermazione del concetto che il criterio della dotazione dei servizi fosse prevalente su tutti gli altri nella valutazione della qualità di un insediamento. Sulla base di tale criterio, univocamente determinato, la qualità dell'insediamento si giudica dalla misura in cui sono soddisfatte al suo interno le diverse esigenze degli abitanti, in rapporto alla quantità e alla capacità delle infrastrutture presenti o previste. La definizione di tale criterio non è tuttavia risolutiva poiché le esigenze individuali e sociali non sono sempre, ovunque, le stesse, ma mutano profondamente nel tempo e nello spazio e da una classe sociale a un'altra. Si tratta, perciò, di individuare quali sono, in una determinata sezione storica, in un dato contesto territoriale e per una specifica composizione sociale, i bisogni principali sia della vita individuale che di quella collettiva; ma appare evidente che il momento dell'individuazione delle esigenze ai fini del giudizio qualitativo sull'insediamento, non è affatto contrassegnato da oggettività o neutralità; al contrario, è un momento di scelte culturali e politiche, per natura estranee a determinazioni definitive e generalizzanti. <sup>102</sup>

Si dovrà decidere quale importanza e, di conseguenza, quale peso nel giudizio, assegnare alle esigenze individuali, nei confronti delle esigenze collettive. Occorrerà, cioè, stabilire quali esigenze individuali e collettive considerare prioritarie tra le tante e, in termini generali, dunque, quale tipo di sviluppo economico-sociale e quale idea di città e di piano assumere come riferimenti.

L'accesso alla casa è uno dei concetti cardine del principio di equità su cui si fonda il piano innovato: in tal senso rappresenta uno stimolo fondamentale per le pratiche virtuose della rigenerazione urbana e un contributo essenziale per il riequilibrio delle disparità

100. Ricci L., *Prefazione*, in Ricci L. (2009) *Piano Locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

101. Cfr. *Città e componenti della riqualificazione diffusa*, Conferenza di copianificazione, 3c\*5.1 Elaborato di modifiche e integrazioni. Componenti del dimensionamento del Nuovo PRG. Relazione tecnica.

102. Ricci. L., *Il modello di riferimento del piano innovato* in Ricci. L., (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

103. Secondo la prima indagine condotta da Nomisma dopo la pandemia, “circa 5,4 milioni di famiglie (21%) ritengono ‘insufficiente’ il reddito percepito rispetto alle proprie necessità primarie. In particolare, il 5,1% in modo gravemente insufficiente. Metà delle famiglie del Paese (13,2 milioni pari al 50,9%) e considera il proprio reddito appena sufficiente a soddisfare i bisogni familiari primari. Questa fotografia mette in luce una crescente polarizzazione tra nuclei familiari, ma eredita un quadro socioeconomico già compromesso prima del Covid e acuito dalla pandemia, coinvolgendo oltre alle componenti strutturalmente in sofferenza, anche quelle categorie che sono risultate penalizzate dalla crisi delle attività economiche appena sperimentata (con riferimento alle attività terziarie, in particolare del settore commerciale, turistico e culturale). Il 25% delle famiglie non riesce a risparmiare per potersi permettere un anticipo su un mutuo per l’acquisto di una casa, a causa delle difficoltà lavorative sperimentate durante l’emergenza sanitaria.”

Fonte: rapporto Nomisma sulla condizione delle famiglie nel 2021, disponibile su <https://nomisma.it>

104. Pogliani L. (2021), *Benessere e abitare: al centro l’equità*, in *Benessere e salute delle città contemporanee*, INU Edizioni, Roma.

105. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

106. Cfr. comma 258, art. 1 legge finanziaria 2008: “Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all’entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l’eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale.”

sociali, oggi fattore preponderante di instabilità in crescita soprattutto nei grandi centri urbani. Del resto, la questione abitativa costituisce un aspetto primario del welfare materiale: per queste ragioni è decisivo indagare le condizioni abitative delle città e dei territori e discutere politiche, piani e pratiche che ne trattano, a maggior ragione nel contesto attuale in cui emergono nuove fragilità. I numeri sulla povertà e sulle difficoltà di disporre di un alloggio per una forbice sociale sempre più ampia rispetto al passato, sommati agli effetti della pandemia non possono che acuire il problema della casa accessibile 103. Nel settore delle locazioni il costo degli affitti sul libero mercato risulta impervio per un numero crescente di famiglie, che risiedono soprattutto nelle città metropolitane e che soffrono di ulteriori riduzioni dei redditi. La pratica di integrazione di edilizia residenziale sociale all’interno delle strategie di rigenerazione urbana, ha consentito di “intercettare i mutamenti delle caratteristiche strutturali della domanda, offrendo risposte sostenute da una pluralità di soggetti anche privati, è stato in grado di innovare le pratiche e di proporre alcune soluzioni sperimentali (come quelle della gestione sociale dei quartieri), esperienze da cui attingere per rendere maggiormente efficiente anche la tradizionale sfera dell’edilizia pubblica.” 104

I contenuti del piano innovato, dunque, sono “il risultato della apertura e della maturazione di un’evoluzione disciplinare verso la sostenibilità che prende avvio dall’evoluzione culturale in senso ambientale ed ecologico, ma abbraccia successivamente contenuti che riguardano le politiche infrastrutturali e poi quelle sociali 105”: viene riconosciuta la necessità di integrazione tra politiche sociali e pianificazione urbanistica al fine di rispondere al crescente disagio sociale e mettere in pratica una evoluzione culturale e politica che richiede la garanzia del mix sociale all’interno delle aree urbane. Questo comporta l’introduzione, nelle norme tecniche del piano urbanistico di specifici parametri che vincolino la realizzazione degli insediamenti residenziali privati alla contestuale e integrata realizzazione degli insediamenti con finalità sociali, attuati e gestiti da soggetti pubblici e/o privati. In seguito al superamento della modalità di intervento prevista dalla legge 167/62, basata sui quartieri autosufficienti, sullo strumento del piano di zona e sul meccanismo espropriativo per l’acquisizione delle aree, la legge Finanziaria del 2008 introduce due norme con altrettanti commi inerenti la regolamentazione di superfici minime per spazi destinate ad attività collettive, definendo specifici ambiti la cui trasformazione sia subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, con specifiche previsioni di integrazione di edilizia residenziale sociale 106 e riguardo l’eventuale concessione di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi in previsione di realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale. 107

Il nuovo Piano urbanistico concorre alla realizzazione di nuove politiche pubbliche per la casa, disciplinando l’attuazione degli interventi edilizi, di recupero o in via subordinata di nuova costruzione, diretti a soddisfare il fabbisogno di alloggi per le famiglie meno abbienti, in conformità alla legislazione vigente.

Partendo da questo principio, il primo obiettivo all'interno delle scelte strutturanti del piano si misura sempre in maniera quantitativa, procedendo all'analisi del fabbisogno di alloggi per le fasce sociali meno abbienti in conformità alla legislazione vigente. Questo riferimento al fabbisogno locale, da inserire in un quadro di valutazione quantitativa, deve essere necessariamente analizzato anche in riferimento ad una valutazione qualitativa da tradursi nell'articolazione di un'offerta abitativa che soddisfi non solo la carenza strutturale del bene casa ma anche le carenze dovute ad un'errata analisi nella sua articolazione.

La situazione è peggiorata in relazione ad alcuni aspetti delle politiche abitative degli ultimi decenni, che hanno fatto prevalere l'edilizia residenziale pubblica orientata all'acquisto, rispetto a quella finalizzata all'affitto per le fasce meno abbienti. Le politiche abitative si sono infatti involute in politiche di settore orientate a sostenere la produzione edilizia, rispetto all'originaria funzione di politiche sociali, orientate alla domanda. **108**

Una specifica ricognizione delle regole che potrebbero essere garanzia di efficacia e indirizzo delle politiche per la casa, a partire dall'introduzione della Legge finanziaria 2008, della definizione di edilizia residenziale sociale e della sua introduzione come quota a parte negli standard urbanistici, ad oggi viene regolamentata secondo le seguenti disposizioni, è riportata nella seguente tabella.

**107.** Cfr. comma 259, art.1 legge finanziaria 2008: "Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258."

**108.** Ravagnan C., *Il fabbisogno abitativo e le regole urbanistiche*, in Ravagnan C. (2011) *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

*Tabella 2 - Ricognizione delle regole di indirizzo delle politiche per la casa secondo le disposizioni che la regolamentano a partire dalla sua introduzione come quota di standard urbanistico*

<p><i>cfr. NPRG Roma Ambiti di trasformazione, cfr. Nuovo PGT Milano sezione individuazione ambiti degrado per riqualificazione</i></p>	<p>Nuovi meccanismi attuativi legati al modello perequativo- compensativo, per un Piano efficace e ispirato a principi di equità e di giustizia distributiva, attuabile attraverso l'uso generalizzato della perequazione per tutte le aree della trasformazione.</p>
<p><i>Cfr. Legge 22/04/2008. Cfr. delibera 127 22.12.2017</i></p>	<p>Regolamentazione rapporto pubblico – privato per produzione edilizia residenziale sociale:</p> <p>I. Costituzione di un sistema nazionale e locale di Fondi Immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati</p> <p>II. PPP (partenariato pubblico – privato) III. Programmi integrati promozione di E.R.S: riprogrammate vecchie risorse finanziarie di altri programmi per Social Housing.</p>
<p><i>Cfr. Piano nazionale edilizia abitativa 2008. Cfr. PINQuA 2020</i></p>	<p>Aumento della dotazione di E.R.P. ed interventi integrati di edilizia residenziale sociale nelle strategie di rigenerazione urbana.</p>
<p><i>Cfr. L.R. toscana 2019</i></p>	<p>Rapporti annuali sulla condizione abitativa curati dall'Osservatorio Sociale, con elementi conoscitivi relativi al contesto socioeconomico delle famiglie, al patrimonio immobiliare, dati su misure di sostegno all'abitare, e il monitoraggio della situazione del sistema di edilizia residenziale pubblica.</p>
<p><i>Cfr. Nuovo PGT Milano, PGT Bologna, Individuazione ambiti specifici Cfr. NPRG Roma Ambiti di trasformazione</i></p>	<p>Diversificazione offerta abitativa a seconda del contesto.</p>
<p><i>Cfr. PGT Milano quota obbligatoria 30% ERS per incentivazione nuova costruzione e riqualificazione. Cfr. ART. 5 regolamento regionale dic 2012 reg. Lazio Determinazione dei criteri e modalità per la definizione del canone calmierato per l'edilizia sociale</i></p>	<p>Regolamentazione dei termini per individuazione dei conduttori per creare mixité sociale per il superamento del rigido isolazionismo dei piani di zona</p>
<p><i>Cfr. Legge 560/1993 Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica</i></p>	<p>Norme per il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica.</p>
<p><i>Cfr. LR 24/2001 Emilia-Romagna Cfr. sez. abitabilità e inclusione PUG Bologna</i></p>	<p>Diversificazione delle tipologie di interventi normati dal piano: edilizia pubblica, cohousing per studenti, per anziani, per disabili autosufficienti.</p>
<p><i>Cfr. Elenco definitivo dei CUP associati agli interventi finanziati dal Programma PINQuA e relativi alle proposte ammesse a finanziamento di cui rispettivamente ai decreti direttoriali DD. n. 17524 del 29 dicembre 2021</i></p>	<p>Definizione di specifici meccanismi per il finanziamento degli interventi per garantire uno svolgimento chiaro e unitario delle procedure</p>

## 4.5 Strumenti per la rigenerazione integrata e sostenibile

La riflessione su quali siano gli strumenti utili a un governo del territorio che risponda alle istanze di pianificazione che scaturiscono dalle trasformazioni in corso nella città e nei territori contemporanei, e il quesito circa i punti di partenza imprescindibili dei quali tali strumenti debbano farsi portatori, origina dal riscontro della manchevolezza di efficace operatività del modello di piano derivante dalle prescrizioni della Legge Urbanistica del '42, tuttora vigente in Italia: “strumento onnicomprensivo che unisce l'indeterminatezza temporale al grande dettaglio progettuale, imponendo vincoli con validità quinquennale e garantendo diritti di durata illimitata, in modo arbitrario e ineguale, per ogni singola parte di territorio comunale; concepito per regolare l'espansione della città, rigido rispetto alla complessità delle dinamiche di trasformazione; inefficace rispetto alle modalità di attuazione, avendo perso il principale strumento operativo, l'esproprio, sul quale fondava la propria efficacia, a fronte della sempre più ridotta capacità finanziaria delle amministrazioni comunali, della decadenza quinquennale dei vincoli urbanistici (Legge n. 1187/68) e, più recentemente, dell'obbligo di indennizzo nel caso di legittima reiterazione dei vincoli stessi (Sentenza n. 179/99 della Corte costituzionale) e delle indennità espropriative di fatto commisurate ai valori di mercato (Sentenza n. 348/07 della Corte costituzionale).” <sup>109</sup>

Le tematiche centrali che scaturiscono da tale riflessione sul governo delle trasformazioni nei territori contemporanei, che portano con sé le istanze principali che hanno costituito i principali contenuti delle numerose proposte di riforma della Legge urbanistica nazionale avanzate nel corso degli ultimi due decenni, riguardano principalmente i livelli di competenza e le reciproche modalità di interazione dei piani, la nuova forma del piano locale, il Piano strutturale, il Piano operativo e il Regolamento urbanistico, i nuovi contenuti disciplinari, la sostenibilità ambientale e l'ecologia, le infrastrutture per la mobilità collettiva, le istanze di riqualificazione della città e del territorio esistenti, i meccanismi con cui la pianificazione e l'attuazione si misurano l'andamento del mercato immobiliare, la

<sup>109</sup> Ricci L., *Prefazione*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Roma.

perequazione e la compensazione urbanistica 110. La necessità di rinnovare il modello di pianificazione urbanistica tradizionale origina dalla presa di coscienza degli obiettivi da conseguire attraverso il ruolo attribuito agli strumenti di pianificazione urbanistica, nel perseguimento degli standard di qualità urbanistico-ecologica delle città e del suo territorio. Qualità che è, infatti, “strutturalmente connessa alla strategia e alle scelte d’uso del suolo, alla morfologia urbana e all’efficacia degli strumenti che la disciplina possiede ed utilizza 111”. Per un’innovazione efficace del modello di piano urbanistico tradizionale, è necessario superare la compartimentazione stagna delle competenze amministrative dei vari enti, per giungere ad un approccio integrato ed univoco, tramite “una strategia che consenta lo stabilirsi di relazioni e forme di cooperazione, negoziazione e concertazione nella definizione delle scelte inerenti ambiti territoriali appartenenti a competenze diverse 112, e che garantisca un confronto e un dialogo con altre discipline e materie 113”, in modo da favorire un’estensione del campo di competenza del piano nel processo e nei contenuti. 114 In che modo concertare questa strategia? Innanzitutto, rendendo l’apparato normativo del piano maggiormente flessibile circa gli interventi di trasformazione della città esistente:

110. Ricci L. (2009), op. cit.

111. Scandurra E. (2000), *Come urbanisti siamo saggi? Sostenibilità ambientale nella pianificazione generale*, in *Urbanistica informazioni* n. 171, INU Edizioni, Roma.

112. Gambino R. (1995), *Separare quando necessario, integrare ovunque possibile*, in *Urbanistica informazioni* n. 104, INU Edizioni, Roma.

113. Ricci L., Budoni A. (1993), *Urbanistica ed ecologia: specificità o integrazione?* in *Urbanistica informazioni* n. 131, INU Edizioni, Roma.

114. Ricci L., *Per un nuovo modello di piano locale sostenibile*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Roma.

115. Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Roma

116. La nuova forma giuridica del piano tripartito: PSC essenziale, non conformativo e solo programmatico, prevede la tripartizione in POC quinquennale, conformativo e prescrittivo (per le Aree di trasformazione), REU conformativo e prescrittivo (per la città esistente).

Fonte: G. Campos Venuti, *La riforma urbanistica, i principi e le regole*, documento congressuale congresso nazionale INU 1995. Fonte: <https://inu.it>

117. Piccinini M. (2013), *Le stagioni dell’urbanistica riformista in Emilia-Romagna*, in *Ricerche e progetti per la città ed il territorio*, n.6, Università degli Studi di Bologna. Fonte: <https://in.bo.unibo.it>

- Attraverso il superamento del meccanismo espropriativo attraverso l’incentivazione di una nuova modalità di acquisizione basata sul principio perequativo (meccanismo attuativo-perequativo) capace di garantire una reale attuazione delle previsioni di piano;
- Attraverso il superamento della divaricazione tra previsione e tempi di attuazione attraverso una nuova forma piano caratterizzata da una differenziazione tra piano (o dimensione) strutturale – di lungo periodo – e piano (o dimensione) operativo – di breve periodo – atta a garantire margini di flessibilità nell’attività prescrittiva;
- Attraverso il superamento della zonizzazione funzionale a favore di una nuova modalità di articolazione del territorio per tessuti a partire da criteri morfologico-funzionali, consentendo una maggiore flessibilità d’uso ed una diversificazione delle funzioni all’interno dei tessuti; 115

La fase iniziale di innovazione del piano, ancor prima che con la svolta del 1995, in occasione del Congresso INU tenutosi a Bologna nel 1995, che ha sancito una nuova proposta di riforma urbanistica che ha inciso con un cambiamento decisivo sulla forma del piano, anche dal punto di vista giuridico 116, ha avuto origine nel 1971, momento in cui “la competenza della pianificazione urbanistica viene demandata alle Regioni, che divengono un laboratorio di elaborazione che fornisce indicazioni di straordinaria importanza anche per le leggi nazionali. In Emilia-Romagna si afferma la cosiddetta urbanistica riformista.” 117

La tematica principale che ha condotto nella direzione del processo di riforma dei piani origina dall’obiettivo di porre un freno alla ben nota dinamica della rendita urbana, da concertare attraverso

la riduzione delle previsioni private dei piani regolatori comunali. Attraverso i principi di lettura generazionale dei piani “come strumento di conoscenza e periodizzazione dei fenomeni urbani e territoriali degli anni '80 all'approvazione della la nuova legge urbanistica regionale (LR 20/2000), si apre un periodo che innova profondamente il sistema della pianificazione urbanistica e territoriale.” 118

Nel 1970, con l'attuazione del Titolo V della Costituzione, vengono trasferite le funzioni relative al governo del territorio ed alla pianificazione; la legge urbanistica in vigore è la legge 1150/1942, che costituisce il riferimento per tutta l'attività di pianificazione urbana e territoriale e di programmazione dell'intervento nell'edilizia: ogni provvedimento introdotto successivamente, sia quelle nazionali fino al 1970, sia quelle emanate dalle regioni dopo la loro istituzione, non hanno trasformato il dispositivo per la pianificazione allora in utilizzo. Sono i piani regolatori dell'Emilia – Romagna che, per la prima volta in assoluto, “affrontano il sistema insediativo in termini di struttura e di funzionalità dello spazio pubblico, di rapporto tra spazio pubblico e attività urbane, in termini di standard urbanistici e di concorso dell'intervento privato nella costruzione del sistema urbano.” 119

Si possono distinguere quattro distinti punti di riferimento cronologici che hanno caratterizzato il processo di riforma del piano 120:

- La prima, durante gli anni '70, caratterizzata dall'impianto della pianificazione comunale,
- La seconda, tra i primi anni '80 e i primi anni '90 di consolidamento e miglioramento;
- La terza, nella seconda metà degli anni '90, di rafforzamento in rapporto alla pianificazione di livello provinciale;
- La quarta, avviata nel processo di riforma urbanistica del 2000, che costituisce l'inizio del processo di rinnovamento dei ruoli istituzionali e della prassi disciplinare.

I momenti salienti che hanno contribuito alla formazione del processo di innovazione del piano si possono riassumere nella seguente maniera 121:

- 1971, nascita dell'Ente Regione e sua funzione di governo della disciplina urbanistica, numero 47/78 “Tutela e uso del territorio”;
- 1986, introduzione della pianificazione paesistica con il progetto del primo piano territoriale paesistico regionale;
- 1995, approvazione della legge regionale 30 gennaio 1995, n. 6, “Norme in materia di programmazione e pianificazione territoriale, e modifiche e integrazioni alla legislazione urbanistica e edilizia”, che rafforza il ruolo delle Province nei processi di pianificazione di area vasta e nei rapporti con la pianificazione comunale;
- 2000, approvazione della nuova legge organica in materia di governo del territorio numero 20 “Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio”, che introduce nuovi strumenti di

118. Piccinini M. (2013), Op. cit.

119. Cfr. *Rapporto sullo stato della pianificazione urbanistica in Emilia-Romagna* (1999), a cura di Regione Emilia-Romagna Assessorato al Territorio programmazione e Ambiente, Province dell'Emilia-Romagna, INU Emilia-Romagna.

120. Sani M., Masetti M., Ravanello L., Vespi N. (2003), *Rapporto sullo stato della pianificazione comunale*, Regione Emilia-Romagna.

121. Sani M., Masetti M., Ravanello L., Vespi N. (2003), op. cit.

pianificazione generale - i Piani strutturali comunali (PSC), i Piani operativi comunali (POC), i Regolamenti urbanistico edilizi (RUE) - rinnovandone profondamente caratteristiche e procedure.

In ambito disciplinare si introducono criteri di lettura generazionale dei piani come strumento di conoscenza e periodizzazione dei fenomeni urbani e territoriali.

Sono state individuate tre generazioni inerenti all'evoluzione della pianificazione urbanistica: mancati in Italia veri e propri piani della ricostruzione urbana, si parte dai piani del primo ordinamento urbano, cui seguono i piani dell'espansione urbana, fino alla Terza Generazione con i suoi piani della trasformazione urbana. <sup>122</sup>

Nei piani di Prima Generazione la città esistente "è abbandonata alla tecnica ottocentesca precedente e sfugge all'applicazione della nuova legge urbanistica del 1942: nella città esistente il piano consiste in una più o meno fitta ristrutturazione viaria, incurante delle destinazioni d'uso e accompagnata da costanti aumenti di densità."<sup>123</sup> È la città nuova, ai margini della città consolidata, che viene caratterizzata da diverse tipologie edilizie e da diverse destinazioni di zona prevalentemente monofunzionali. La Seconda Generazione dei piani affronta la cultura dell'espansione producendo una notevole evoluzione disciplinare, sia del campo dell'analisi sia nel campo della pianificazione e dell'attuazione. <sup>124</sup>

Nei piani della Terza generazione, che "segnano il passaggio dalla cultura dell'espansione urbana alla cultura della trasformazione", esiste una netta distinzione fra interventi *intensivi*, a forte carattere di trasformazione per l'area investita e per la città intera, ed interventi *estensivi* a dolce e graduale carattere di trasformazione, diffusa nei tessuti più che concentrata in una sola zona. <sup>125</sup> Nonostante l'indubbia finalità atta a segnare la fine delle mire espansionistiche finalizzate alla massimizzazione della rendita urbana, alcuni piani della terza generazione hanno sollevato alcune critiche, come ad esempio il Piano di Bologna del 1980, definito da Leonardo Benevolo come "un piano che riconosce o addirittura incentiva la rendita fondiaria privata, di cui sono evidenti gli effetti rovinosi." <sup>126</sup>

Campos Venuti ha teorizzato anche una quarta generazione dell'urbanistica, la fase della metropolizzazione del territorio, quella in cui intorno ad un insediamento centrale si dispongono insediamenti minori, diffusosi in Italia, rispetto al resto d'Europa, come fenomeno dalle dimensioni più contenute.

Il punto di partenza del processo di riforma del piano è rappresentato dal individuazione del peso della rendita fondiaria su ogni scelta urbanistica, aspetto che, nell'aspetto più generale di questa ricerca, incide profondamente sul disagio abitativo, che aumenta proporzionalmente all'aumento della rendita. D'altronde, come afferma Campos Venuti, "l'urbanistica riformista è molto semplicemente quella che riconosce il mercato e le sue esigenze, ma ad esso impone però regole di comportamento che, senza soffocare, anzi stimolando l'ini-

<sup>122</sup>. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli, Milano.

<sup>123</sup>. Campos Venuti G. (1987), op. cit.

<sup>124</sup>. Campos Venuti G. (1987), op. cit.

<sup>125</sup>. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli, Milano.

<sup>126</sup>. Benevolo L. (1996), *L'Italia da costruire, un programma per il territorio*, Laterza, Roma - Bari.

ziativa imprenditoriale, sono necessarie a difendere e garantire gli interessi generali della comunità urbana e nazionale 127”; tuttavia, la pratica dell’urbanistica riformista non è sempre riuscita a contrastare il fenomeno di capitalizzazione del mercato immobiliare, per un’importante ragione: si è sempre trattato in maniera marginale il problema del graduale impoverimento delle fonti di finanziamento degli enti locali, non in grado di procedere di pari passo con il meccanismo degli oneri di urbanizzazione, poiché non si è mai tenuto nella dovuta considerazione la significativa diversità delle condizioni fiscali delle differenti istituzioni locali. A seguito di tali considerazioni, nel 1995 a Bologna si svolge il XXI Congresso dell’Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) che ha come tema i principi e le regole per la teorizzazione della proposta per una nuova legge urbanistica nazionale che coniughi insieme politiche, leggi e piani 128; la riforma prevede, come già detto, la riorganizzazione dei contenuti del PRG attraverso il Piano Strutturale Comunale ed il Piano Operativo cui si affianca il Regolamento Urbanistico Edilizio: il PSC definisce le scelte programmatiche e le invariabili ambientali, il sistema infrastrutturale e quello degli insediamenti; il POC, di durata quinquennale, di valore prescrittivo.

Secondo le previsioni dell’INU, “bisognava eliminare la disparità di trattamento fra previsioni pubbliche e private, eliminando la prescrittività del piano generale e restituendo ad esso la programmaticità del masterplan, sottraendo così a entrambe le previsioni la validità sine die e stabilendo così a entrambe lo stesso periodo di validità e la stessa scadenza.

Per far questo, il PRG viene scomposto in tre parti: il Piano strutturale (PS), il Piano operativo (PO) e il Regolamento urbanistico edilizio (RUE). Il PS è il Piano generale, programmatico e non più prescrittivo. Il PO è il piano dei nuovi interventi di rilievo, questo sì prescrittivo quinquennale perché registra le operazioni private e pubbliche che vanno in attuazione entro cinque anni e scadono in caso contrario. Il RUE rappresenta in effetti il piano di governo della città esistente, non destinato alle trasformazioni rilevanti”. 129

All’interno del processo stesso della riforma del piano, dunque, la tematica dell’edilizia residenziale sociale viene posta in un ambito centrale nella teorizzazione delle strategie di rigenerazione del territorio. A livello pratico, il piano innovato recepisce il tema dell’aggiornamento della forma giuridica e tecnica dei piani urbanistici generali e attuativi, in direzione dell’articolazione e della flessibilità per superare il paradosso tra la rigidità del piano e la sua indeterminatezza temporale, facilitando la separazione fra scelte strategiche e scelte operative. 130

Questo richiede la separazione fra componente strutturale e componente operativa/programmatica: al Piano Strutturale Comunale spetta il compito di fissare le strategie urbanistiche fondamentali e le regole per la tutela delle risorse attraverso la classificazione del territorio e la definizione di parametri urbanistici e ambientali; il Piano Operativo Comunale ha il compito di specificare le tipologie e la localizzazione di insediamenti privati e delle dotazioni pubbliche

127. Campos Venuti G. (1991), (a cura di) Oliva F., *L’urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, Etslibri, Roma.

128. Girardi F. (2008), *Storia dell’INU*, Ediesse, Roma.

129. Campos Venuti G., *Città senza cultura*, (a cura di) Oliva F., Editori Laterza, Roma -Bari.

130. Graziosi B. (2005), *Le nuove norme sull’edilizia pubblico/sociale: il superamento delle normative della edilizia economica e popolare*, documento sul sito dell’Ordine degli avvocati di Matera.  
Fonte: <https://ordineavvocatimatera.it/documenti/relazioni.pdf>

da acquisire, ed è caratterizzato da meccanismi attuativi premiali e selettivi/concorsuali per l'inclusione degli ambiti di trasformazione previsti dal PSC nella programmazione delle trasformazioni attuabili nei cinque anni. Il motore di questa innovazione deve essere inevitabilmente avviato da un'evoluzione della disciplina, legata al passaggio dalla cultura dell'espansione a quella della trasformazione urbana, in cui le parti da trasformare siano individuate in modo differenziato, e sottoposte all'azione mediante specifici strumenti che siano in grado di gestire pochi interventi di grande impatto ed altresì di gestire nella gran parte della città esistente una moltitudine di interventi diffusi.

Questo comporta la separazione tra Piano operativo, finalizzato a gestire le grandi trasformazioni intensive e Regolamento urbanistico edilizio, finalizzato a gestire la trasformazione diffusa dell'esistente. Al Regolamento Urbanistico Edilizio spetta il compito di fissare le regole che disciplinano la trasformazione del tessuto urbano e degli ambiti del territorio, nonché i principi relativi all'attuazione del piano e alle sue procedure nella città esistente.

Con specifico riferimento al tema dell'edilizia residenziale sociale, è evidente che laddove gli strumenti non risultino articolati secondo i nuovi contenuti richiamati nei precedenti capitoli, risulta difficile anche apportare le innovazioni necessarie all'integrazione con le politiche abitative e conseguentemente a rendere fattibili e omogenei sul territorio gli esiti di tale politiche. Per attuare strategie che contribuiscano alla realizzazione di interventi integrati e sostenibili di edilizia sociale, è "necessario introdurre nel nuovo piano tutti gli strumenti che possono contribuire agli obiettivi, a loro volta integrati: esso introduce il tema dell'aggiornamento della forma dei piani generali e attuativi per superare il paradosso della rigidità e dell'ambiguità temporale nella pianificazione urbana e per facilitare la separazione tra scelte strategiche e operative. 131" Ulteriore tematica saliente nell'ambito dei possibili strumenti per una rigenerazione sostenibile si riscontra nell'innovazione dei meccanismi attuativi "finalizzata a recuperare quel divario tra le previsioni e i risultati del piano, tra proposte ed esito dello stesso 132" con l'introduzione di nuovi meccanismi in grado di garantire gli interessi della collettività ma con un nuovo ruolo dei privati nell'attuazione del piano 133; essi fanno riferimento al principio della perequazione, "che si configura come risposta pragmatica e operativa, intesa come attribuzione di un equilibrato indice territoriale di edificabilità alle sole aree di trasformazione con la contemporanea cessione gratuita delle aree pubbliche necessarie a garantire la sostenibilità e la rigenerazione ambientale, a compensazione dei diritti edificatori concessi, nella misura necessaria a soddisfare le esigenze dell'organismo urbano e non solo dei singoli insediamenti". 134

L'obiettivo principale del modello e dei meccanismi perequativi è l'acquisizione di aree da destinare a standard urbanistici, ovvero a verde e servizi di livello locale o urbano. In epoche più recenti, alla perequazione viene riconosciuta anche la capacità di conseguire risultati relativamente alle politiche abitative attraverso la cessione di aree, coordinando la realizzazione di in-

131. Ravagnan C. (2011) *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

132. Oliva F., *Riforma del piano e riforma del regime immobiliare*, in Mantini P. e Oliva F. (1996)(a cura di), *La riforma urbanistica in Italia*, Pirola, Milano.

133. Campos Venuti G., *I principi e le regole della nuova legge urbanistica*, in Barbieri C.A., Oliva F. (1995)(a cura di), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*. INU-Commissione nazionale Regime Immobiliare, Urbanistica quaderni n.7, INU Edizioni, Roma.

134. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli, Milano.

terventi con la partecipazione dei privati. Il singolo meccanismo di cessione di aree da interventi di edilizia residenziale sociale, applicato dai primi anni 2000, è stato innovato con la definizione dell'edilizia residenziale sociale quale standard aggiuntivo **135**. Inoltre, la realizzazione di interventi con finalità sociale da parte dei privati, incentivati dal comma 259 della L. 244/07 consolidano il meccanismo premiale di aumento della volumetria - nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di trasformazione - per la realizzazione di edilizia residenziale sociale **136**. Un ulteriore dispositivo improntato a regolare le trasformazioni sul territorio in un'ottica di crescita non quantitativa, ma qualitativa, della città esistente, si ravvisa in uno strumento introdotto agli inizi degli anni '90, I Programmi Complessi. Per il loro carattere innovativo, che sancisce, come detto in precedenza, il passaggio dell'attenzione tradizionalmente riservata al centro storico all'intera città **137**, si sono caratterizzati all'interno di alcune delle esperienze più importanti della pianificazione contemporanea, come ad esempio all'interno dei Programmi Integrati del NPRG di Roma.

Nella definizione di "Programmi complessi" si annoverano diverse tipologie di strumenti;

- Programmi Integrati - PrInt introdotti dalla Legge n. 179 del 1992;
- Programmi di Recupero Urbano - PRU introdotti dalla Legge n. 493 del 1993;
- Contratti di Quartiere - CdQ definiti da vari Bandi Ministeriali nel 1998 e nel 2001;
- Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio - PRUSST, introdotti dal Decreto Ministeriale n. 1169 del 1998.

La teorizzazione di tali strumenti trova la sua origine nell'azione dell'Unione Europea dalla seconda metà degli anni Ottanta in poi, in cui si è fronteggiata la necessità di misure mirate alla coesione sociale e alla lotta all'esclusione, richiedendo progetti e politiche basati su integrazione e partecipazione degli attori locali. **138** La sperimentazione sulla riqualificazione urbana prima e sulla rigenerazione urbana poi ha introdotto tali programmi come strumenti straordinari, contraddistinti dal partenariato pubblico-privato per la riqualificazione di parti degradate della città esistente: i Programmi complessi, ispirati a principi di sostenibilità e basati su innovative procedure consensuali definite da varie riforme amministrative, hanno segnato una rottura con la precedente fase di recupero edilizio, mantenendo il carattere straordinario vincolato a finanziamenti specifici e sovraordinati. **139**

Le modalità di attuazione previste all'interno degli strumenti presenti all'interno del novero dei Programmi Complessi destano particolare attenzione in merito alla possibilità di integrazione delle politiche abitative all'interno delle strategie di rigenerazione urbana, poiché anziché dare una destinazione d'uso globale per tutti i terreni e edifici entro un determinato perimetro, come accadeva per i Piani attuativi tradizionali, operano inerentemente alla realizzazione di

**135.** Cfr. Il parte - 2.2.8 *Il Social Housing all'interno del quadro normativo nazionale: la definizione dell'E.R.S. come standard urbanistico aggiuntivo e il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa* (art 11 D.L. 112/2008).

**136.** "Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico e edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti" cfr. L. 244/07, comma 259.

**137.** Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

**138.** Vicari Haddock S., Moulart F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna.

**139.** Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

interventi mirati, per i quali vengono definiti i soggetti attuatori, le risorse economiche, i progetti preliminari e i tempi di attuazione. Assumono, quindi, anche il ruolo di strumenti di gestione delle risorse, definendo gli interventi pubblici e privati, tra loro coordinati, che migliorino l'assetto e la qualità di un determinato e contestualizzato ambito urbano. In particolare, per quanto riguarda l'aspetto gestionale ed economico, i Programmi integrano le risorse pubbliche e private: le risorse pubbliche costituiscono, in genere, una parte circostanziata degli investimenti complessivi; viceversa, le risorse private vengono mobilitate sia per la realizzazione degli interventi privati, dai quali i soggetti realizzatori traggono redditi di diversa natura (utili di impresa e parte delle rendite immobiliari), sia per la realizzazione degli interventi pubblici, finanziati attraverso i "contributi straordinari" aggiuntivi. <sup>140</sup>

Di seguito, si riporta una comparazione sintetica delle principali differenze in merito all'attuazione dei programmi tradizionali e dei programmi complessi. <sup>141</sup>

*Tabella 3 – Differenze di attuazione tra strumenti tradizionali e programmi complessi*

<i>Strumenti tradizionali</i>	<i>Programmi complessi</i>
Disciplinano gli usi di tutto il territorio e degli immobili interni all'ambito entro un perimetro fissato e non modificabile se non con procedure di variante al piano.	Disciplinano solamente suoli e immobili dove avvengono gli interventi; il perimetro di riferimento è modificabile.
Demandano la realizzazione degli interventi pubblici e privati alle decisioni dei titolari degli immobili e alla disponibilità delle risorse pubbliche.	Definiscono soggetti attuatori, risorse economiche, progetti preliminari e tempi di attuazione, sottoponendo le decisioni ad un approccio gestionale.
Il contributo dei privati che finanzia gli strumenti tradizionali è costituito solo dagli oneri ai sensi della Legge 10/1977 (Legge Bucalossi).	Il contributo dei privati è costituito dalla somma degli oneri previsti dalla legge Bucalossi sommati al "contributo straordinario" aggiuntivo, procedura che permette di ridurre la spesa pubblica, rispetto agli strumenti tradizionali.
Sono esclusivamente di iniziativa pubblica, e i privati intervengono esclusivamente in sede di osservazione/controllo deduzione.	Attraverso la pubblicazione del progetto preliminare e la possibilità di presentare proposte da parte dei privati, questi intervengono attivamente nel percorso di formazione dello strumento.

In sintesi, dunque, per Programma complesso si intende un insieme organico di interventi pubblici e privati coordinati tra loro a finanziamento misto pubblico/privato, permettendo agli attori privati di partecipare attivamente nel processo pianificatorio, riconoscendo loro un ruolo attivo nella trasformazione della città.

I Programmi complessi entrati nella prassi urbanistica ordinaria sono i Programmi Integrati – PrInt, così come definiti nell'articolo n. 16 della Legge n. 179 del 1992 "Norme per l'edilizia residenziale pubblica", che li definisce "programmi caratterizzati dalla presenza di pluralità di funzioni, dall'integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile

<sup>140</sup>. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

<sup>141</sup>. Scheda 19. *Piani Attuativi Tradizionali e Programmi Complessi*. Fonte: <https://cittasostenibili.it>

concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati.”<sup>142</sup> La Legge inoltre definisce che soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro possono presentare al Comune Programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana; anche le regioni possono destinare parte delle somme loro attribuite alla formazione di programmi integrati. I Print, come già visto per i Programmi complessi, si contraddistinguono per la preventiva valutazione sulla fattibilità economica e gestionale degli interventi previsti, garantita da un partenariato pubblico/privato governato da regole pubbliche perequative.<sup>143</sup> Nello specifico, lo strumento PrInt – Programma integrato è stato utilizzato nel NPRG di Roma<sup>144</sup>, dove le Norme Tecniche di Attuazione del piano aggiungono che questo *ha la finalità di sollecitare*, “coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti. Il Programma integrato prevede, di norma, incentivi di tipo urbanistico, finanziario e fiscale, volti a favorire l’integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale, e il finanziamento privato di opere pubbliche<sup>145</sup>”: cioè, il NPRG introduce incentivi, come cubatura premio e/o possibilità di destinazioni d’uso più remunerative, purché il soggetto privato proponente collabori alla realizzazione di opere pubbliche attraverso il contributo straordinario di attuazione.

Inoltre, pur dichiarando che i Programmi integrati sono di iniziativa pubblica, il NPRG stabilisce che “se il Comune non assume l’iniziativa, questa può essere assunta dai proprietari privati che rappresentino la maggioranza assoluta (invece del 75% del Comparto urbanistico previsto dai Piani attuativi tradizionali) del valore catastale degli immobili interessati dal programma<sup>146</sup>”. Tuttavia, fattori come la crisi economica dei primi anni 2000, a cui è seguita la contrazione generale delle risorse economiche pubbliche e private, i programmi integrati hanno riscontrato un campo di sperimentazione piuttosto limitato, in cui solamente venti di essi hanno visto l’avviamento del loro iter attuativo, con ulteriori difficoltà legate ad alcune caratteristiche imprescindibili degli ambiti di intervento, in maniera rilevante la frammentazione delle proprietà coinvolte nell’ambito della città da ristrutturare. In assenza di un solido governo pubblico comunale e municipale nella fase attuativa, tali fattori hanno, nei fatti, lasciato a imprenditori e proprietari la gestione di uno strumento complesso e finalizzato alla soddisfazione degli interessi collettivi, proprio nel momento in cui si verificava una forte crisi economica e finanziaria a livello europeo, mentre a livello nazionale venivano varati provvedimenti deregolamentativi nel tentativo di dare nuovo slancio al settore edile, abdicando a un quadro di riferimento urbanistico e alla costruzione della città pubblica, come il Piano Casa<sup>147</sup>. Tuttavia, sebbene la sperimentazione nel contesto di Roma sia limitata e dunque non sia completamente fattibile una stima globale sui risultati di tali Programmi, è possibile comunque enucleare dai procedimenti intrapresi alcune importanti conferme teorico-disciplinari e metodologiche relative agli elementi di innovazione che connotano i Print<sup>148</sup>; in conclusione, è auspica-

142. Cfr. Legge 17 febbraio 1992, n. 179 *Norme per l’edilizia residenziale pubblica*, art. 16, comma 1.

143. Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.

144. Cfr. Il Parte, Allegato 3 - Roma – *Il NPRG del 2008: i Programmi Integrati di Intervento*.

145. Comune di Roma (2008), PRG. Norme Tecniche di Attuazione. Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n.18 del 12 febbraio 2008, Comune di Roma, Roma, p. 20. Fonte: <https://urbanistica.comune.roma.it>

146. Art. 14 NTA NPRG Roma, con rinvio ad artt. 53,54. Fonte: <https://urbanistica.comune.roma.it>

147. Carobbi P., Poli I., Ravagnan C., *I Programmi integrati nell’esperienza romana*, in Buttarelli G., Cappuccitti A. (a cura di)(2018), *Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi*, INU edizioni, Roma.

148. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

bile per il futuro un uso sempre più integrato di tali strumenti, sotto forma di PrInt o altri tipi di innovativi programmi, senza però poter prescindere da un solido governo pubblico, comunale o municipale in fase attuativa, così da non consentire che la mancata attuazione della quota a carico del pubblico possa nutrire l'esclusivo interesse dei privati.

Una volta introdotti gli specifici strumenti attuativi originati dagli strumenti di pianificazione del piano innovato per la rigenerazione urbana, integrati con la riorganizzazione delle politiche abitative, sono elencate e descritte nella seguente tabella le strategie cui ogni strumento atto a tale riorganizzazione fa riferimento all'interno di essi.

**Tabella 4 – Le strategie del piano innovato inerenti all’integrazione delle politiche abitative negli strumenti di rigenerazione urbana**

<p><i>Edilizia residenziale pubblica con integrazione di edilizia residenziale sociale</i></p>	<p>Da realizzare secondo un intervento diretto pubblico di qualità, che innalzi significativamente il numero delle abitazioni disponibili così da soddisfare non solo la domanda delle persone in povertà estrema, ma anche di fasce meno vulnerabili, condizione questa sia di una sostenibilità finanziaria del comparto, sia della realizzazione di un mix sociale non stigmatizzante, con l’introduzione di regole per l’accesso alle abitazioni, con l’introduzione di forme di cohousing e/o forme di collaborazione intergenerazionale, ragionando anche in rapporto alle necessità della popolazione studentesca.</p> <p>L’incremento di questa offerta può e deve essere raggiunto senza accrescere l’occupazione di suolo pubblico, riqualificando complessi esistenti, riadattando l’offerta alle nuove dimensioni dei nuclei familiari, realizzare con il riutilizzo di edifici pubblici inutilizzati, adeguati allo scopo, oltre che ad abitazioni, sistemi integrati di servizi all’interno dei complessi riqualificati secondo il concetto del “welfare di comunità”</p>
<p><i>Affordable housing</i></p>	<p>Ampliare l’offerta di edilizia sociale, introducendo migliori criteri sia di gestione che di finanziamento.</p> <p>Viene introdotto nei bandi dei piani locali un fondo di garanzia (che può essere quindi un moltiplicatore), ma la gestione del processo e del finanziamento deve essere di controllo pubblico diretto.</p>
<p><i>Recupero e riuso di patrimonio edilizio esistente inutilizzato</i></p>	<p>Il patrimonio pubblico inutilizzato o abbandonato è consistente, e costituisce la prima leva da utilizzare per una politica pubblica per la casa: possono essere inseriti anche servizi e attrezzature, ed eventualmente spazi pubblici ed aree verdi, a servizio dei quartieri circostanti.</p> <p>Tale strumento può essere utilizzato anche a supporto delle operazioni di “residenza temporanea” ai fini degli interventi di efficientamento energetico e manutenzione straordinaria sul patrimonio ERP esistente: in questo modo, al termine delle operazioni, rimane a disposizione un patrimonio ristrutturato da utilizzare per rispondere alla domanda abitativa, individuando procedure più rapide e semplificate di disponibilità di patrimonio edilizio pubblico inutilizzato.</p>
<p><i>Sostegno alle varie forme di autocostruzione</i></p>	<p>Costituisce una modalità importante di intervento nel campo dell’edilizia residenziale sociale per due motivi principali.</p> <p>In primo luogo, coinvolge i soggetti direttamente interessati negli interventi, sostenendo i piccoli interventi diffusi che potrebbero essere onerosi e dispersivi da seguire da parte degli enti di gestione.</p> <p>In secondo luogo, il coinvolgimento dei soggetti direttamente interessati favorisce la riappropriazione materiale e immateriale degli spazi di vita e risposte concrete più mirate alle specifiche esigenze esistenti</p>
<p><i>Efficientamento energetico</i></p>	<p>Con l’istituzione del superbonus al 110% si è compiuto un deciso salto di qualità negli interventi rivolti a contrastare il cambiamento climatico: tuttavia alcuni correttivi sono necessari per rendere questa misura maggiormente in grado di corrispondere ai bisogni delle aree e delle persone più vulnerabili ed evitare il rischio che di essa si avvantaggi solamente il ceto più benestante. A tal fine sono possibili due interventi: modulare gli incentivi per tenere conto delle condizioni economiche del territorio e dei valori patrimoniali degli edifici privati in modo da ridurre, anziché accrescere, la polarizzazione dei valori mobiliari e sfruttare le externalità positive delle riqualificazioni per integrarle, come si è detto, con gli interventi di rigenerazione degli spazi esterni.</p>



CAPITOLO 5 I programmi nazionali: forme e contenuti



## 5.1 I principi di inclusione e coesione nei programmi nazionali

I contenuti del “nuovo piano”, dunque, per esteso, i nuovi principi fondanti la direzione e le prescrizioni dei nuovi programmi nazionali per le politiche abitative all’interno degli strumenti di pianificazione, trovano la loro origine in un’evoluzione disciplinare che trova il suo avvio con un focus sui concetti di sostenibilità ecologica ed ambientale, ma che successivamente inizia a concettualizzare l’inclusione di contenuti che promuovano politiche dapprima infrastrutturali, fino a giungere alla vera e propria formulazione di politiche sociali <sup>149</sup>. Tale evoluzione si definisce all’interno dei piani urbanistici e dei relativi strumenti esecutivi innanzitutto con nuove regole attuative che superano la concettualizzazione di “politiche di settore”, per divenire approcci con cui costruire una garanzia di nuovi parametri con cui limitare l’impatto delle trasformazioni all’interno degli interventi di rigenerazione urbana, tradotti nella formulazione di procedure obbligatorie a tal scopo negli interventi e nella creazione di meccanismi di incentivazione di vario genere. La necessità dell’integrazione delle politiche sociali all’interno delle regole della pianificazione urbanistica diventata ormai imprescindibile, nel momento della deflagrazione delle problematiche sociali innescate dalla crisi economica e dal crescente disagio abitativo, la cui risposta principale è stata quella di teorizzare la creazione di mix sociale all’interno delle aree urbane ad alta densità abitativa: un procedimento che richiede una riflessione circa la necessità di considerare le politiche abitative, e in una visione più ampia le politiche di welfare, come un investimento sociale a lungo termine che concorra a creare meccanismi virtuosi che impattino positivamente nei processi di regolamentazione delle trasformazioni urbane. Numerosi esiti scaturiti da pratiche derivate da esempi di pianificazione virtuosi in tal senso con il relativo ritorno di benefici sociali a lungo termine <sup>150</sup>, hanno dimostrato come interventi di inserimento abitativo producano molti più benefici di altre misure, come ad esempio l’erogazione di contributi affitto: un aspetto rilevante delle politiche abitative si evince nella maniera in cui esse si rivolgano sempre più spesso ad ampie fasce di popolazio-

<sup>149</sup>. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

<sup>150</sup>. Si fa riferimento al documento *Cohousing a Bologna: esperienze e prospettive*, in cui viene stilata una rassegna delle esperienze già realizzate o in corso di realizzazione nell’ambito dei progetti di abitare sociale promossi dal PUG di Bologna, che conferma le potenzialità operative in termine di abbattimento delle disuguaglianze e costruzione di inclusione sociale nelle esperienze di abitare sociale e collaborativo all’interno delle *prime valutazioni sulla realizzazione di un progetto di cohousing*. Fonte: <https://aiasbo.it> *Cohousing a Bologna, report istruttorio sull’abitare collaborativo*.

151. Ascoli U., Ranci C., Sgritta G.B., (a cura di) (2016), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Il Mulino, Bologna.

152. Lefebvre H. (1974), *La produzione dello spazio*, Pgreco Edizioni, Roma.

153. Nobili P. (2019), *Politiche per stare di casa nella città, da integrazione a inclusione*, in *Urbanistica Informazioni* n.286, *Città accessibili a tutti*, INU Edizioni, Roma.

154. “Il provvedimento messo a punto dal Ministero delle Infrastrutture contiene una serie di misure che si pongono l’ambizioso obiettivo di sostenere la fascia più debole del mercato degli affitti. Sul tema del Social Housing in senso lato, molto complesso e interdisciplinare, la posizione dell’INU è che l’edilizia residenziale sociale è una componente della nuova città. La nuova città che si potrà realizzare con l’Housing Sociale è a carico del soggetto pubblico quanto di quello privato. Con l’utilizzo di fondi immobiliari chiusi come possibile strumento per valorizzare e incrementare l’offerta abitativa sul territorio si incide in modo innovativo sulla organizzazione della filiera che tradizionalmente ha il sistema casa sociale. Se a questo aggiungiamo la definizione dell’alloggio sociale, scopriremo che l’innovazione di processo attivata dalla costituzione dei fondi è rilevante, un insieme di attività tecniche scientifiche e finanziarie che sono preliminari e a corredo della sola progettazione e costruzione: analisi di redditività, di fattibilità, simulazioni economiche e finanziari, scouting di nuove iniziative immobiliari, studio del mercato di riferimento, due diligence; termini inconsueti per chi ha frequentato il mondo dell’edilizia popolare, considerata un prodotto di seconda categoria, con scarso valore aggiunto. Se il fondo deve saper gestire il patrimonio immobiliare, dovranno essere sostenute le situazioni di disagio e di difficoltà. Il nuovo operatore, in definitiva, deve essere gestore sociale, efficiente imprenditore, dotato di saperi e supporti tecnici e finanziari, a corredo del suo agire, per costruire case sociali, allargando il repertorio disponibile ai servizi all’abitare. In tal quadro, l’inserimento delle quote ERS nei piani urbanistici deve comprendere sia la quota di fabbisogno di edilizia a totale carico dello Stato per chi paga il canone sociale, che la parte di alloggi da destinare a coloro che, pur non avendo i requisiti per il canone sociale, non possono accedere agli alloggi posti sul mercato (la cosiddetta fascia grigia). Il secondo approccio può rivolgersi alla finanza privata, attraverso forme compensative, di finanza di progetto, e applicazioni mature della

ne, abbracciando non solo le categorie sistematicamente svantaggiate, ma anche quelle strutturalmente meno vulnerabili ma che eventi di varia natura, come la crisi economica, possono aver fatto scivolare in condizioni di povertà relativa 151. Tutti coloro che la abitano hanno diritto alla città 152, ovvero hanno diritto “all’uso dei territori urbanizzati, al godimento delle opportunità che la città offre, a indicare le dotazioni necessarie al vivere della collettività, ad avere una casa adeguata alle proprie necessità, a segnare il divenire della conformazione urbana in relazione allo stesso divenire sociale 153”. Per realizzare l’accessibilità a questo diritto, è necessario integrare i saperi e le competenze in maniera multidisciplinare: un’azione che comporta l’introduzione, nelle norme tecniche dei piani urbanistici di specifici parametri che vincolino la realizzazione degli insediamenti residenziali privati alla contestuale e integrata realizzazione degli insediamenti con finalità sociali, attuati e gestiti da soggetti pubblici e/o privati.

In una relazione approvata dal consiglio direttivo dell’INU 154 sono stati introdotti alcuni riferimenti inerenti ai Principi di Governo del Territorio contenenti la tematica dell’edilizia residenziale sociale. L’INU sottolinea, in tale frangente, la responsabilità costituzionale assegnata allo Stato di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali sull’intero territorio nazionale, che si esplica nella definizione di una legge di principi che fissi, oltre al principio stesso della “dotazione”, un limite minimo per esse (senza ovviamente entrare nella qualità delle stesse), da indicare fra le previsioni programmatiche del Piano Strutturale e da rispettare obbligatoriamente nel Piano Operativo 155. All’interno delle dotazioni minime, viene segnalata specificatamente l’Edilizia Residenziale Sociale, “da considerare a tutti gli effetti come un servizio sociale. Come alle altre dotazioni pubbliche, anche a quelle dell’ERS sarà attribuita una quota di edificabilità di proprietà comunale, che ovviamente non è sottratta all’edificabilità privata, ma è ad essa aggiuntiva. Modificando così le modalità utilizzate nel passato, le cui leggi relative potranno così anche essere abrogate (legge 167/62 e 865/71 per citare le principali) o ridimensionate e semplificate e rendendo così prassi generalizzata la diffusione degli interventi di edilizia sociale in interventi integrati di trasformazione. 156” A valle del superamento del modello proposto dalla legge 167/1962, basato sullo strumento dei piani di zona e sull’acquisizione delle aree mediante il meccanismo dell’esproprio, la Legge Finanziaria del 2008 introduce due norme molto efficaci di modalità di acquisizione di aree da destinare ad edilizia residenziale sociale: “fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in

relazione all'entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale. 259. Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258 157"; che sono divenute un principio di rilevante importanza nei stessi principi della normativa urbanistica, poiché possono venire utilizzati con la finalità di disciplinare il procedimento di acquisizione delle aree nel contesto di una edilizia sociale pianificata o programmata. La riflessione più recente sull'emergere della nuova questione urbana, profondamente interconnessa a condizioni generalizzate di marginalità, e conseguentemente a possibili strategie di rigenerazione, che integrino interventi di natura morfologica con progetti socio-economici, pongono al primo posto un nuovo welfare urbano, finalizzato a garantire a tutte le comunità locali, nel rispetto delle differenze e delle specificità, e a fronte di una crescente domanda di sicurezza e di miglioramento delle regole di interazione sociale, il diritto alla casa, e più generalmente all'abitare la città. 158

In questo senso il ruolo rilevante che lo strumento di piano deve assumere, è imprescindibile per la messa in campo di strategie per l'integrazione delle politiche sociali va di pari passo con il riaffermare delle finalità sociali dell'urbanistica, per la rilevanza del loro ruolo nella costruzione della città 159. La costruzione dell'integrazione delle politiche sociali all'interno della città pubblica esprime le relazioni dialettiche tra la pianificazione dei progetti e la loro successiva gestione: la pianificazione la disposizione del progetto dalla gestione, guidata quasi sempre dall'amministrazione pubblica. Con una accezione innovativa della tematica della *governance*, si evidenzia la contestualità fra l'immediata operatività del piano, e le scelte strategiche che influiranno su di essa per un periodo di tempo medio - lungo: "governare una città è molto simile a governare la società 160". Verso l'obiettivo di tale integrazione appare necessario un approccio sperimentale caratterizzato da elevati livelli di interdisciplinarietà, per rappresentare la ricerca di nuove prospettive e di nuovi riferimenti operativi, nella finalità della costruzione di relazioni tra componenti morfologiche e economico - sociali dei territori da governare; per procedere in tale direzione è fortemente necessario individuare le regole, gli strumenti, i meccanismi attuativi per dare attuazione a una politica di programmazione che superi la concezione di standard legato alla distribuzione localizzativa di aree per servizi pubblici, a favore di una loro effettiva acquisizione, realizzazione, gestione e fruizione 161: la nuova questione urbana, ovvero l'estendersi trasversalmente delle condizioni di marginalità economica ed esclusione richiede, da un lato, l'attuazione di interventi integrati, efficaci e mirati alla risoluzione di tale condizione anche nelle aree della

perequazione territoriale (pubblico-pubblico) e urbanistica (pubblico-privato). Quanto ai progetti, dovrebbero poter esprimere il meglio delle capacità tecniche e imprenditoriali, farsi carico delle utilità sociali come valore intrinseco persino alla competizione commerciale".

Fonte: <https://inu.it> Relazione consiglio direttivo in merito all'approvazione del Piano Casa rif. art. 11 DL del 25 giugno 2008.

155. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

156. Giaimo C. (2006), *Al più presto la legge di principi per il governo del territorio: atti del Seminario nazionale INU Roma*, 21 settembre 2006, a cura di Carolina Giaimo, Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma.

157. Cfr. Legge 144/2007, art. 1, commi 258 e 259.

158. Ricci L., Mariano C. (2018), *The network construction of the "public city"*, *Techne*, Special Issue n.01.

159. Ricci L. (2014) *Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani*, in Franceschini, A., *Sulla città futura*, List, Trento.

160. Marcelloni L. (2005), *Questioni della città contemporanea*, Franco Angeli, Milano.

161. Galuzzi P., Vitillo P. (2008), *Rigenerare le città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli Editore, Roma.

città consolidata tradizionalmente non interessate da essa; dall'altro, richiede necessariamente la messa in campo di una strategia unitaria, integrata ed interscalare, di governo pubblico, che sia finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale, e che restituisca nuove prospettive di equità, di inclusione sociale, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei <sup>162</sup>. La modalità di costruzione della città pubblica attraverso il meccanismo dell'esproprio si è rivelato sempre meno praticabile sin dalla nascita del meccanismo della *deregulation*, a partire dagli anni '80. La proposta di riforma dei meccanismi di governo del territorio dell'INU del 1995, ha concentrato l'attenzione su possibili modelli di acquisizione innovativi basati sulla perequazione urbanistica come modalità ordinaria della sua attuazione, e alla compensazione come strumento di gestione: la sperimentazione introdotta dagli strumenti riformisti di pianificazione locale ha modificato sostanzialmente le competenze del piano urbanistico, ponendo al centro nevralgico dello strumento gli scopi sociali dell'urbanistica, sviluppando un modello di integrazione di sostenibilità non più solamente ecologica ed ambientale, ma che si configura nella costruzione di un'equità sociale, che nelle intenzioni si configura in maniera sempre più significativa <sup>163</sup>. All'interno di questa sempre maggiore, e maggiormente necessaria integrazione, rimane come questione non ancora esattamente definita la contestualizzazione del termine *edilizia residenziale sociale*: difatti, persiste, anche e soprattutto a livello regionale, poca chiarezza, in quanto nessuno strumento al giorno d'oggi ne conferisce un'interpretazione organica, globale, univoca e chiara, rendendo una problematica di livello pratico e operativo la questione del dimensionamento dell'offerta abitativa dei Piani Strutturali.

Alcuni riferimenti <sup>164</sup> si propongono di fare chiarezza nell'annoverare le diverse tipologie di Edilizia residenziale sociale, che viene da molti, riduttivamente, interpretata come una semplice riorganizzazione delle modalità di dimensionamento e pianificazione di Edilizia residenziale pubblica. Un significativo punto di partenza per il rilancio delle politiche abitative nel piano è anche il chiarimento del rapporto tra nuove modalità di finanziamento introdotte nell'art. 11 del D.P.C.M. del 16 luglio 2009 <sup>165</sup> e le diverse tipologie di aree messe a disposizione dall'amministrazione dai nuovi meccanismi di acquisizione. I dispositivi più recenti che integrano i principi di inclusione e coesione all'interno dei piani e dei programmi nazionali per le politiche abitative sono contenuti all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, varato durante il periodo di pandemia Covid - 19, nella missione n. 5 del Piano denominata *Inclusione e Coesione*, nonostante il tema del diritto ad un'abitazione accessibile per tutti non venga riferito a una sola Missione: difatti, gli investimenti relativi al tema della casa si trovano nella Missione 2, nella Missione 4 e nella Missione 5.<sup>166</sup>

La quinta Missione svolge un ruolo cruciale all'interno del PNRR poiché definisce l'inclusione sociale come uno dei temi strategici principali. L'obiettivo della quinta Missione è perseguire delle poli-

<sup>162</sup>. Ricci L. (2020), *Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi*, in Ananke, n. 90, Altralinea Edizioni, Roma.

<sup>163</sup>. Ricci L. (2020), *Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana*, in Urbanistica Informazioni n. 160, INU Edizioni, Roma.

<sup>164</sup>. Cfr. LR Lombardia n. 7/2006, ambito di *Disciplina regionale dei servizi abitativi*.

<sup>165</sup>. Art. 11 DPCM 16/7/2009: *Sistema integrato di fondi immobiliari*.

<sup>166</sup>. Il Piano si articola in sedici Componenti, raggruppate in sei Missioni. Le missioni sono in linea con i sei Pilastri menzionati dal Regolamento RRF 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza Le Missioni del PNRR: 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e ricerca; 5. Inclusione e coesione; 6. Salute.

tiche di sostegno all'occupazione, promuovendo la parità di genere e il riequilibrio dello sviluppo del territorio, a partire dalle aree interne, non urbane fino a tutto il mezzogiorno: la più significativa delle componenti al suo interno è senza dubbio *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*: la componente si articola intorno alla necessità di rafforzare le tutele dei soggetti più vulnerabili, enfatizzando la dimensione sociale delle politiche pubbliche, come sarà approfondito nel paragrafo del capitolo dedicato al Piano Nazionale per la Qualità dell'Abitare.

La costruzione della città pubblica con l'integrazione delle politiche sociali all'interno delle scelte strutturanti l'acquisizione delle aree da destinare alla costruzione di edilizia residenziale sociale, concettualmente slegata dai tradizionali meccanismi e dai destinatari che già regolamentano le procedure, le regole e i meccanismi attuativi per l'edilizia pubblica, si lega alle considerazioni che questa ricerca affronta relative alla mobilità, in merito alla trasformabilità e qualità degli spazi da destinare alla costruzione di un'offerta abitativa caratterizzata da maggiore equità distributiva e giustizia sociale.



## 5.2 L'evoluzione degli strumenti urbanistici e del loro rapporto con le politiche abitative

Restituire centralità al ruolo delle politiche abitative nell'obiettivo delle integrazioni di pianificazione di insediamenti di edilizia residenziale sociale all'interno degli strumenti di pianificazione urbanistica, deve necessariamente partire dall'assunto dell'insufficienza sostanziale dell'azione di sostituzione del concetto di *sociale* al concetto di *pubblico* senza la previsione organica e strutturata di una regolamentazione tra il rapporto pubblico – privato, tassello fondamentale nell'attuazione di trasformazioni urbane che contemplino la realizzazione di equità distributiva e giustizia sociale. Strumenti urbanistici pensati in maniera innovativa rappresentano un'opportunità per la predisposizione di nuovi dispositivi di governance e gestione dello sviluppo dei territori in chiave di rigenerazione urbana e ripresa economica. La tematica dell'integrazione delle politiche abitative all'interno dei nuovi strumenti di programmazione, nazionale e locale intercetta ambiti più globali (come è evidente nell'impostazione del recente strumento di programmazione e finanziamento a seguito della emergenza pandemica, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza): il partenariato pubblico-privato nel governo del territorio e le forme di cittadinanza attiva, il coinvolgimento del terzo settore, l'urbanistica concertata, gli interessi differenziati, l'articolazione e le relazioni tra livelli di pianificazione, che diventano altrettanti profili significativi per verificarne il grado di efficacia, le relative criticità e le possibili evoluzioni. Trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili diviene quindi uno degli obiettivi primari degli interventi pubblici previsti nella quinta missione del piano, destinata alla coesione e all'inclusione sociale <sup>167</sup>. All'interno dei nuovi strumenti di piano, le azioni e gli orientamenti espressi attraverso i singoli interventi rispecchiano le finalità che di volta in volta vengono assunte come obiettivo dall'intervento pubblico. Il momento di massimo sviluppo delle politiche abitative in Italia è coinciso con il secondo dopoguerra, in cui è ravvisabile l'adozione di una pluralità di interventi, eterogenei per strumenti <sup>168</sup>, destinatari <sup>169</sup> e finalità <sup>170</sup>. Le scelte successive che hanno introdotto misure che hanno per-

167. Vipiana P. (2014), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Giappichelli, Torino.

168. Ci si riferisce, tra le altre, alla L. 2 luglio 1949, n. 408, che, modificando il T.U. del 1938, prevedeva una serie di agevolazioni per i costruttori di case "non di lusso", escludendo il riferimento alla cd. edilizia economica e alla l.10 agosto 1950, n.715, che prevedeva mutui agevolati per coloro che avessero inteso costruirsi, anche personalmente, un alloggio, nonché alla l. 24 luglio 1959, n.622, che introduceva un contributo massimo del 50% della spesa ammissibile per la costruzione di alloggi.

169. Si v. in proposito il D.lgs. C.P.S. 10 aprile 1947, n. 261, che prevedeva la costruzione a totale carico dello Stato per coloro che avevano perso la casa a causa della guerra; la l. 28 marzo 1952, n.200 per la costruzione di edifici popolari a Napoli e la l. 9.08.1954, n.640 per la costruzione di alloggi destinati a categorie di persone che vivono in condizioni malsane.

170. Tra questi dapprima la L.28 febbraio 1949 n.43 istitutiva dell'INA - Casa con cui è stato introdotto un piano per la realizzazione di costruzioni di abitazioni per lavoratori finanziato sia attraverso prelievi dagli stipendi che attraverso un contributo statale, poi la successiva L.14 febbraio 1963, n. 60, che ha previsto un nuovo piano per la Gestione delle case per i lavoratori - c.d. «Piano Gescal». Si tratta di interventi con cui il legislatore ha inteso realizzare finalità ulteriori rispetto a quelle proprie dell'edilizia economica e popolare, ma pur sempre di carattere sociale, mosso dall'intento di favorire l'occupazione, infine quegli ulteriori provvedimenti legislativi (L. 17 gennaio.1959, n. 2) con cui vengono poste premesse per «il passaggio da un modello istituzionale caratterizzato da interventi a pioggia (...) ad un modello basato sulla programmazione» (L. 18 aprile 1962, n. 167).

171. L'art.8 della L. n.167/62 prevede infatti che "i piani sono approvati dal provveditore regionale alle opere pubbliche, sentita la sezione urbanistica regionale, se non comportano varianti ai piani regolatori vigenti e se non vi sono opposizioni od osservazioni da parte delle amministrazioni centrali dello Stato" (comma 1) e che "qualora il piano comporti varianti al piano regolatore ovvero vi siano opposizioni od osservazioni da parte dei Ministeri di cui al comma precedente, il provveditore regionale alle opere pubbliche, riscontrata la regolarità degli atti, li trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento, al Ministero dei lavori pubblici con una relazione della sezione urbanistica regionale. In tale caso i piani sono approvati dal Ministro dei lavori pubblici sentito il consiglio superiore dei lavori pubblici" (comma 2)

172. Quale la l. 22 ottobre 1971, n. 865, e l'istituzione di un apposito ente, il Comitato per l'Edilizia Residenziale (CER.), con funzioni di pianificazione e gestione dei fondi.

173. Civitarese Matteucci S. (2010), *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli Editore, Torino.

174. Assetto, quest'ultimo, sul quale non ha significativamente inciso neppure la successiva l.5 agosto 1978, n. 457 che ha in ogni caso previsto un sistema di programmazione a cascata nell'ambito del quale compete allo Stato la redazione di un "Piano decennale per l'edilizia residenziale e regionale"

175. Corte cost. 19 maggio 2008, n. 166 in Giur. cost., n. 3/2008, p.1999; Si v. anche Corte cost., 22 marzo 2010, n. 121 in Foro Amministrativo - C.d.S. n.7-8 /2010, II, p.1381.

Si fa strada così l'articolazione del sistema su "tre livelli normativi": il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti (che rientra nella competenza esclusiva dello Stato) in cui "si inserisce la fissazione di principi che valgono a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale"; il secondo, "la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia "governo del territorio"; il terzo, riconducibile al quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda "la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli IACP, o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale".

176. In questa direzione sono intervenuti dapprima la L.8 febbraio 2007, n. 9 e la L. 24 dicembre 2007, n. 244, e

seguito un tentativo di un miglioramento della qualità della vita, attraverso la previsione di piani di zona 171 per l'acquisizione di aree destinate all'edilizia economica, ponendo così le basi iniziali per un coordinamento tra politiche abitative e di pianificazione urbanistica.

Tuttavia, questo approccio non ha mai trovato una modalità di attuazione organica, poiché continuamente condizionata dalle particolarità dei diversi contesti comunali in materia di pianificazione urbanistica. La necessità di riorganizzare la programmazione degli interventi e della razionalizzazione dell'indirizzamento delle funzioni hanno determinato il rafforzamento del livello centrale di programmazione 172, riservando alla pianificazione regionale un ruolo ben lungi dall'essere centrale nella definizione del fabbisogno abitativo regionale 173 e nel riparto degli interventi tra ambiti territoriali 174. Ne è conseguita la completa responsabilizzazione dell'organo statale delle funzioni, unitamente alle Regioni ed agli enti locali interessati, relative alla programmazione di piani di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale, e l'attribuzione alle regioni e agli enti locali "delle funzioni amministrative relative alla programmazione delle risorse finanziarie riservate al settore, alla gestione e all'attuazione degli interventi anche attraverso programmi integrati, alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale, alla determinazione dei relativi canoni. 175" Molte argomentazioni sono relative all'esigenza di ricercare un sistema più organico e multidisciplinare quando si tratti di definire le politiche in tema di fabbisogno abitativo: per questo motivo è necessario mettere al centro quella che è la dimensione sociale dell'intervento. Il rapporto tra diritti sociali, diritto alla casa e pianificazione territoriale ha stentato a definirsi nei suoi contenuti principalmente, a causa delle incertezze che hanno connotato l'identificazione dei soggetti istituzionali chiamati ad intervenire e le modalità di raccordo tra gli strumenti di cui ciascun soggetto può disporre. I tipi di intervento più frequentemente applicati sono principalmente di tipo regolatorio e/o distributivo 176: propongono soluzioni che incidono sulla disciplina degli affitti alla previsione di forme di agevolazione per l'acquisto della prima casa, ma affiancati da misure dirette a favorire l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, sia attraverso la costruzione di nuovi immobili che mediante il recupero del patrimonio esistente. Il maggiore elemento di novità negli ultimi anni ha riguardato il rilancio del finanziamento nazionale degli interventi in tema di Social Housing attraverso la previsione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari 177: un sistema di edilizia residenziale pubblica, che amplia il novero degli attori, inserendo accanto ai soggetti pubblici ed agli enti non profit, le imprese di costruzione. In questo modo si offre agli investitori privati la possibilità di realizzare fondi immobiliari per l'attuazione di nuove unità residenziali destinate alla locazione a canone ridotto e, successivamente, alla vendita 178. Alle misure più tradizionali, con focus sulla necessità di garantire il diritto alla casa per le fasce di popolazione impossibilitate

a sostenere i prezzi di mercato, sono stati pianificati interventi che hanno conferito rilevanza ad ulteriori aspetti incentrati su aspetti inerenti ad aspetti di giustizia sociale, come quello della qualità dell'abitare oltre al mero aspetto dell'equità distributiva. Inizia in quel momento qui un primo tentativo di integrazione tra politiche della casa e governo del territorio <sup>179</sup> nella previsione dei "programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale e di riqualificazione urbana", che, benché affidati alla programmazione centrale, devono essere elaborati "in modo coerente con la programmazione regionale relativa alle politiche abitative e allo sviluppo del territorio <sup>180</sup>". Le esperienze derivate dalla nascita dei programmi di cui alla legge 18/4/1962, n. 167, che ha introdotto i piani di zona ed affidato a programmi specifici l'organizzazione dei quartieri da destinare all'edilizia residenziale pubblica; questi programmi avrebbero dovuto coordinarsi con il piano comunale senza influenzarne l'operatività: questa modalità attuativa ha inaugurato un nuovo modello di relazione tra piani che ha finito con il rappresentare un elemento di rottura rispetto al tradizionale modello gerarchico della programmazione: il limite più significativo si può riscontrare nella mancanza di valorizzazione del ruolo degli enti locali. Un importante elemento di innovazione viene introdotto dalla l. n. 244/2007, che ha decretato che negli strumenti urbanistici in aggiunta alle aree a standard siano previsti "ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione"; a questa misura è stato affiancato un provvedimento che stipula la possibilità per i comuni, "ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti", di consentire, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, "un aumento di volumetria premiale. <sup>181</sup>" I successivi provvedimenti, come ad esempio il D.L. n. 47/2014, convertito in legge n.80/2014 non introducono elementi di novità se non la maggiore attenzione, nella previsione di misure per l'ampliamento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica e di alloggi sociali, verso le concomitanti tendenze nazionali e regionali sul consumo di suolo <sup>182</sup>, attraverso il recupero di aree urbane degradate e la riqualificazione di edifici, con destinazione non residenziale, dismessi o a cui trovare nuova localizzazione. Secondo lo stesso filone concettuale operano il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane e degradate ed il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia <sup>183</sup> ed infine le misure introdotte dalla legge di stabilità 2017, che destinano i proventi dei titoli abilitativi edilizi ad interventi volti alla "realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degra-

successivamente i due provvedimenti sul cd. piano casa, la l. 6 agosto 2008, n. 133 (cd. piano casa) ed il D.L. 28 marzo 2014 n.47, conv. in l. 23 maggio 2014, n.80. Mentre i primi due interventi hanno disposto la sospensione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione per categorie disagiate (la L. n. 9/2007), e "l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale" (L. n. 244/2007), l'art.1, comma 258, L.6 agosto 2008, n.133 ha introdotto misure quali il riconoscimento del diritto di opzione all'acquisto per gli assegnatari di alloggi IACP e forme di sostegno per le giovani coppie. Il D. L. n.47/2014, ha prediletto invece misure di tipo distributivo e interventi che limitano l'autonomia negoziale delle parti attraverso la previsione di strumenti a garanzia dell'affittuario. È stato infatti previsto che con decreto MIT di concerto MEF, previa intesa con la Conferenza unificata, vengano disciplinate le clausole standard dei contratti.

<sup>177.</sup> Misura introdotta dalla l. n. 133/2008 e dal successivo D.P.C.M. 16 luglio 2009.

<sup>178.</sup> Si tratta di un modello che fa seguito ad esperienze già avviate da Fondazione Cariplo attraverso la costituzione della Fondazione Housing Sociale, i cui sviluppi hanno dato luogo ad una serie di iniziative di riqualificazione di interi quartieri (Milano, Parma, Ascoli Piceno) che fonda su principi solidaristici e rappresenta un esempio di partnership pubblico-privata.

<sup>179.</sup> Un esempio iniziale si può ravvisare nel D.L. 1° ottobre 2007, n. 159, conv. in l. 30 ottobre 2007, n. 222, che ha avviato un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, finalizzato al recupero e adattamento funzionale di alloggi ex I.A.C.P. e dei comuni, all'acquisto o locazione di alloggi, alla costruzione di abitazioni da destinare a soggetti disagiati.

<sup>180.</sup> Cfr. art. 4, co. 2. l. n.133/2008.

<sup>181.</sup> Cfr. D.L. n. 47/2014, conv. in l. n.80/2014.

<sup>182.</sup> De Lucia L. (2014), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli.

<sup>183.</sup> Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane e degradate - l. 24 dicembre 2014, n.190- e Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia - l. 28 dicembre 2015, n.208, ulteriormente finanziato con la successiva l. 11 dicembre 2016, n.232.

date, a interventi di riuso e di rigenerazione”.

Tra gli esempi più recenti si annoverano il già citato Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare <sup>184</sup> ed il piano Rinasceita Urbana introdotto dalla legge di bilancio 2020 <sup>185</sup>, che propone non più solo misure volte alla riqualificazione e all’incremento del patrimonio destinato all’edilizia residenziale sociale, ma anche misure finalizzate alla promozione del cohousing, ed allo sviluppo di dotazioni urbane e di “servizi connessi all’abitare” come il primo soccorso, il medio e piccolo commercio, gli spazi collettivi e relazionali. In periodo di emergenza durante le prime fasi della pandemia non è mancato il ricorso ad interventi di specifico sostegno al diritto all’abitare, realizzati attraverso misure di supporto ai proprietari/occupanti di immobili soggetti passivi di procedimenti esecutivi immobiliari e di procedimenti di rilascio: misure contingenti che servivano a fronteggiare l’emergenza pandemica, che non hanno visto un’evoluzione in procedimenti normativamente consolidati, che dunque, non si collocano nell’ambito di un intervento di riforma del settore: tuttavia, nello specifico caso, la tutela dello status abitativo, quale diritto sociale, diveniva funzionale alla salvaguardia del diritto alla salute, che invece gode di una normativa specifica nell’ordinamento giuridico volta alla sua tutela.

<sup>184</sup>. L. 27 dicembre 2019, n.160, c.d. l. di bilancio 2020, co. 437-444, le cui disposizioni attuative sono state dettate dal successivo D.M. 16 settembre 2000 n.395, prevedendo interventi promossi dai Comuni destinati alla rigenerazione urbana al fine di ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale accanto a progetti di recupero territoriale e d’incremento della disponibilità di alloggi pubblici, per sostenere le persone vulnerabili e le famiglie a basso reddito e investimenti per ampliare l’offerta di edilizia residenziale pubblica e di alloggi a canone calmierato, anche per studenti (cd. Housing Sociale). Il Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare, cd. PINQuA, è stato inserito tra le linee di intervento del PNRR. Il programma, promosso dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili è stato finanziato nell’ambito della misura 5 del PNRR, ed ha portato all’approvazione di 159 proposte di intervento da parte di Regioni; Città Metropolitane; Comuni sede di Città Metropolitana; Comuni Capoluoghi di Provincia; Città di Aosta e i Comuni con più di 60.000 abitanti. Tra i caratteri più innovativi del progetto vi è la previsione del coinvolgimento del Terzo settore, delle comunità attive operanti sui territori interessati.

<sup>185</sup>. L. 27 dicembre 2019 n.160, art.1, co. 437- 443.

### 5.3 L'eredità delle prime leggi per la modernizzazione delle borgate, della ritardata applicazione della Legge 1150/42 e del fallimento dei Piani di Edilizia Economica e Popolare

A partire dalla fine dell'Ottocento, giungendo agli anni '30 del Novecento, nelle città italiane vengono preposti degli interventi finalizzati alla definizione della nuova forma della città industrializzata, mirando principalmente al miglioramento delle condizioni igieniche delle abitazioni e degli spazi a loro pertinenti, attraverso la vera e propria riqualificazione morfologica e la dotazione di servizi. Poco dopo l'Unità d'Italia viene introdotta la legge n.2359/1865: la prima normativa in materia riguardante l'esproprio per pubblica utilità <sup>186</sup>. La legge aveva la finalità di introdurre specifiche norme per il risanamento e l'ampliamento delle città, viste le discontinue caratteristiche morfologiche e le precarie condizioni igieniche della maggior parte degli aggregati urbani investiti dalla trasformazione in città borghese capitalista <sup>187</sup>. Furono introdotti per la prima volta gli strumenti del Piano Regolatore Edilizio e del Piano di Ampliamento. I Piani Regolatori Edilizi erano attuabili entro 25 anni, obbligatori soltanto per i Comuni con oltre 10.000 abitanti e contenevano automaticamente dopo l'approvazione il riconoscimento della dichiarazione di opera di pubblica utilità. Nei Piani di Ampliamento si decretava l'obbligo di cedere il terreno necessario alla costruzione di strade e opere pubbliche attraverso un esproprio che avveniva tramite compenso monetario a titolo di indennizzo per i proprietari delle aree. Secondo quanto stabilito dagli artt. 39, 40, 41 di tale legge, l'indennità di esproprio era pari al valore sul mercato del terreno espropriato, inteso come il prezzo pagato da un privato per l'acquisto del terreno in regime di libera contrattazione e senza speculazioni. A causa dell'elevato onere finanziario dovuto alle indennità di esproprio, questa legge non ebbe applicazione molto estesa, fatta eccezione per alcuni casi eccezionali di straordinaria gravità in cui si fece ricorso alla formazione di piani regolatori edilizi o di veri e propri piani di risanamento <sup>188</sup>. Per la prima volta nella storia si offriva ai Comuni la possibilità di fare partecipare l'iniziativa privata ai costi di realizzazione dei nuovi insediamenti. Gli strumenti di pianificazione più caratteristici di questo periodo sono

<sup>186</sup>. La legge n.2359/1865 viene promulgata nel momento stesso mese in cui la capitale di Italia fu spostata da Torino a Firenze, e dunque si rendeva necessario affrontare per la prima volta il tema dello sviluppo urbanistico di una città italiana. La norma introduce lo strumento del Piano Urbanistico Comunale, che aveva l'obiettivo di regolare la trasformazione delle parti costruite delle grandi città che necessitavano di risanamento igienico sanitario e la funzionalità di prevedere un disegno di massima delle zone di espansione collegate alla crescita delle attività legate alla funzione di capitale.

<sup>187</sup>. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

<sup>188</sup>. Benevolo L. (1991), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza Editori, Bari.

189. Il primo dei Piani Regolatori Generali di Roma è stato elaborato dall'Ufficio d'Arte Comunale diretto dall'ing. Alessandro Viviani e promulgato nel 1873 dal Sindaco Luigi Pianciani. Si riferisce al territorio entro le mura aureliane, e prevede nuovi quartieri per poco più di 150 mila abitanti e una zona industriale a Testaccio. Gli ampliamenti principali sono ad est (San Giovanni), per quasi metà della crescita demografica complessiva e a ovest (Prati di Castello) in riva destra del Tevere per circa un quarto. Nelle zone già edificate si prevedono integrazioni o completamenti (Trastevere, Gianicolo) per circa un altro quarto dell'aumento di popolazione; nell'area di Testaccio, assieme alla zona industriale, si prevedono nuove case per una quota molto piccola.

190. Il Piano Regolatore del 1909, redatto da Edmondo Sanjust di Teulada, viene approvato sotto il sindaco Ernesto Nathan: è previsto lo sviluppo di Roma al di fuori delle Mura Aureliane per dare una nuova struttura alla città: esso segna la definitiva uscita dell'abitato fuori le Mura Aureliane.

191. Ravagnan C. (2011), op. cit.

192. "Il cosiddetto *risanamento di Napoli* fu un grande intervento urbanistico che mutò radicalmente e definitivamente il volto della gran parte dei quartieri storici della città di Napoli, in alcuni casi sostituendo quasi totalmente le preesistenze con nuovi edifici, nuove piazze, nuove strade. L'intervento, ipotizzato sin dalla metà dell'Ottocento, fu portato a compimento a seguito di una gravissima epidemia di colera, avvenuta nel 1884, con lo scopo di risolvere i problemi igienico-sanitari soprattutto di alcune zone della città che erano stati, secondo il sindaco Amore, le principali cause del diffondersi del colera." Manzo E., 2018, *Il "Risanamento" di Napoli. Dal progetto urbano alla scala architettonica, in Architettura, città territorio: ricerche e riflessioni critiche*. Fonte: <https://art.siat.torino.it>

193. Manzo E., op. cit.

194. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.

195. Campos Venuti G., op. cit.

riscontrabili nei piani degli anni 1873 – 1883 per la città di Roma 189 e quello del 1909 190: sebbene abbiano interessato un'estensione molto limitata rispetto a quello che rappresenta l'effettivo territorio comunale, hanno determinato in maniera significativa la conformazione della città così come sarà completata attraverso lo strumento urbanistico del 1931 191. L'inizio dell'espulsione delle fasce di popolazione più povere dalle aree destinate all'attuazione dei piani incomincia con motivazioni legate alla necessità di applicazioni di misure di igiene pubblica. L'esempio più significativo dell'attuazione di tale procedura si riscontra nel Piano per il risanamento della città di Napoli 192: l'epidemia di colera scoppiata nel 1884 rende necessaria l'urgenza di realizzare degli efficienti sistemi di distribuzione fognaria e dell'acqua potabile, assieme alla necessità di diminuire l'affollamento abitativo in spazi ristretti. A tal fine, vengono costruiti nuovi quartieri al di fuori della cinta del centro storico; parallelamente, si sostiene la necessità di effettuare all'interno della stessa significative demolizioni, in modo da aprire nuove strade attraverso il centro che conducessero in questi nuovi insediamenti, in modo da risanare la vivibilità dei vecchi e migliorare la viabilità da un punto di vista sia logistico sia orientato al potenziamento delle vie del traffico commerciale: a seguito di una distorta interpretazione sulle Espropriazioni per causa di pubblica utilità, nei decenni successivi fu minato il principio del diritto alla proprietà a vantaggio del fine sociale e, implicitamente, furono facilitati gli investimenti finanziari di quelle società appaltatrici che il 15 dicembre 1888 erano confluite nella costituzione del consorzio della nota Società per il Risanamento di Napoli, il cui compito, tra l'altro, fu di gestire le operazioni di intervento sul territorio metropolitano e di stabilirne le priorità di azione 193. Il contenuto del Piano Regolatore Edilizio si compone nell'indicazione degli allineamenti da rispettare nelle riedificazioni dell'abitato laddove si rendesse necessario rimediare alla disposizione caotica e claustrofobica degli edifici: ampie strade rettilinee, convergenti su piazze dalla geometria regolare, previste sia per i quartieri popolari orientali, da realizzare in aree di nuova urbanizzazione, sia per la ristrutturazione delle aree centrali adiacenti al porto, dove il livello del suolo viene innalzato fino a circa 3,5 metri. Il risanamento dei quartieri nasce principalmente come pratica di risoluzione di un problema igienico sanitario, ma finisce per aggravare notevolmente la situazione degli abitanti dei ceti sociali poveri ed emarginati che abitavano i quartieri oggetto di recupero: costoro non avevano più la possibilità di accedere alle nuove case, divenute troppo costose, ed inoltre, la distribuzione delle abitazioni su livelli diversi, determina la loro definitiva separazione territoriale dagli altri ceti sociali sia a livello locale che urbano. I primi tentativi di combattere la speculazione edilizia vengono effettuati tramite l'emanazione di specifiche politiche di settore: la prima è la Legge Luzzatti, che crea gli Istituti per le Case Popolari, legge successivamente modificata con i testi unici del 1908, 1919 e del 1938 194. Per le espropriazioni delle aree necessarie alla costruzione degli alloggi popolari o economici 195 si preve-

de l'applicazione della suddetta legge "di Napoli" n.1892 del 15 gennaio 1885, che determina, all'art. 13, l'indennità dovuta ai proprietari degli immobili espropriati, "determinata sulla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio." Naturalmente, gli insediamenti dei neonati Istituti Case Popolari sorgono, per motivi economici, al di fuori dei piani urbanistici, su aree meno costose, ma spesso prive di raccordi stradali, totalmente sconnessi ed emarginati dalla città pianificata per la borghesia. Dalla fine della guerra fino alla Legge Fanfani, l'attività dello Stato nel settore dell'edilizia residenziale popolare ed economica si concentra essenzialmente sul ripristino degli edifici danneggiati dalla guerra e molto presto passa alla costruzione di nuove abitazioni, soprattutto nell'ambito dei piani di ricostruzione. A questi strumenti si collegano i meccanismi attuativi per la costruzione di alloggi popolari a totale carico dello Stato per garantire il diritto all'abitazione alla popolazione priva di abitazione, ad esempio, quelli colpiti da distruzioni belliche (D.lgs. C.p. s. n. 261 del 10 aprile 1947), successivamente incrementati con quelli alloggiati in abitazioni malsane (Legge n. 640 del 9 agosto 1954) e quelli colpiti da alluvioni (Legge n. 687 del 1° agosto 1957). Lo strumento del Piano di ricostruzione opera una sostituzione funzionale e sociale nelle zone da ricostruire. Nell'ambito della generazione urbanistica della ricostruzione, in Italia, tale processo viene riconosciuto dagli autori più autorevoli come guidato essenzialmente da interessi speculativi 196. Il contesto emergenziale in Italia giustifica l'accantonamento della Legge 1150 e dello strumento di pianificazione comunale appena introdotto, a favore di strumenti straordinari quale il Piano di Ricostruzione (D.L. 154/1945). Gli altri paesi europei affrontano invece la ricostruzione attraverso un processo orientato a ricostruire l'assetto territoriale attraverso un disegno generale di rinnovo e di riqualificazione urbana 197. Nella maggior parte delle città si verifica infatti la localizzazione dei nuovi insediamenti nell'estrema periferia che in alcuni casi, come a Napoli, costituiscono unicamente un insieme di corpi di fabbrica, "senza attenzione alla progettazione degli spazi aperti e senza la previsione di nessuna attrezzatura collettiva di supporto agli alloggi". 198

In questa fase, la risoluzione del problema abitativo è affrontata attraverso il ricorso al modello del quartiere autosufficiente, che diviene "il presupposto ideologico della prassi pianificatoria e progettuale dell'Italia del dopoguerra sull'onda delle leggi di settore via via emanate 199": questa prassi prende come riferimento un sistema di dimensionamento dei servizi e delle attrezzature di servizio che introduce per la prima volta in Italia il concetto di standard urbanistico locale, basato su una serie di tipologia di servizi per il livello di quartiere residenziale. La qualità urbanistica di questi quartieri viene inoltre caratterizzata da una densità relativamente bassa, nonché dalla presenza di uno schema urbanistico di aggregazione caratterizzata dallo studio dello spazio aperto pubblico, più o meno accentuata a seconda dell'appartenenza a due linee di tendenza, quella del razionalismo europeo, molto visibile a Mila-

196. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

197. Oliva F., *Le città e i piani in Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.

198. Vittoria E., *Nuovi quartieri popolari a Napoli*, in Metron, n.33-34 del 1949; citato in Acocella A (1980), *Edilizia residenziale pubblica in Italia, 1942-1992*, CEDAM, Padova.

199. Gasparini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto, dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

no, e quella scandinava anglosassone, interpretata da un carattere architettonico spontaneo vernacolare, particolarmente presente a Roma <sup>200</sup>. I quartieri autosufficienti hanno avuto un ruolo importante nella realizzazione di insediamenti che traducono una chiara idea di città scaturita da una evidente profonda riflessione degli architetti e degli urbanisti, stimolata dalla ricerca sullo spazio individuale e collettivo, dove le politiche per la casa hanno portato alla costruzione di ampie parti urbane e alla innovazione delle forme dell'abitare, oltre che all'impiego di nuove tecniche e materiali costruttivi. Nonostante ciò, questa tipologia di insediamenti risente dell'assenza di una precisa strategia urbanistica, e di rapporto con l'assetto territoriale: con la realizzazione dei quartieri INA Casa, la produzione edilizia infatti tende a spostarsi dalle aree centrali oggetto della ricostruzione all'estrema periferia, manifestando così "le prime avvisaglie dell'espansione urbana <sup>201</sup>", che di fatto comportano i primi innalzamenti della rendita assoluta nelle aree esterne ai nuclei abitati e i problemi di disconnessione tra l'attuazione delle aree fondiarie e l'attuazione delle servizi nonché delle infrastrutture per la viabilità e la mobilità. Nonostante la cognizione delle ripercussioni a livello urbanistico del Piano Ina Casa che porta all'introduzione di urbanisti nei team di progettazione e alla richiesta, rimasta inascoltata, di un coordinamento con gli strumenti urbanistici generali, le problematiche urbanistiche permangono per tutto il periodo di attuazione del Piano, tanto da registrare per la maggior parte delle aree una errata ubicazione dei nuovi quartieri che si vengono a trovare eccessivamente distanti dal centro della città e dalla periferia compatta <sup>202</sup>. Tali scelte hanno determinato diffusamente fenomeni di emarginazione dei residenti e una grande spesa per l'amministrazione comunale, costretta a predisporre i collegamenti di questi quartieri con il resto della città. La struttura organizzativa del Piano INA CASA, conferisce una particolare forza propulsiva al Piano, ma "contribuisce fortemente a indebolire i già carenti dispositivi di coordinamento tra l'edilizia pubblica e gli altri problemi connessi alla pianificazione urbana e all'assetto del territorio <sup>203</sup>". Il sistema di sblocco finanziario si basa su un meccanismo misto pubblico-privato a carico dei lavoratori (0,60% del salario), dei datori di lavoro (per l'1,2%) e dello Stato (pari al 4,30% calcolato sul complesso delle contribuzioni). Influisce l'elevato costo delle aree, che comporta la necessità di acquistare terreni nelle aree esterne delle periferie, dove l'autosufficienza si tramuta in emarginazione. Per quanto riguarda i meccanismi di acquisizione, la legge Fanfani si attiene infatti a quelli previsti dal testo Unico del 1938, ovvero l'esproprio per pubblica utilità delle aree edificabili da destinare ai programmi previsti dal Piano secondo le norme della Legge di Napoli del 1885. Il valore dell'indennizzo di esproprio definito da tale legge risulta molto vicino al valore di mercato tanto che per l'acquisizione di molte aree si rinuncia a tale meccanismo e si ricorre alla libera contrattazione e al successivo acquisto, fatto salvo per i casi in cui i proprietari propongono prezzi superiori alle stime dell'Ufficio tecnico Erariale. Così, si ricorre all'esproprio solo per

<sup>200</sup>. Ravagnan C., op. cit.

<sup>201</sup> Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), op. cit.

<sup>202</sup>. Ravagnan C. (2011), *La ritardata applicazione della Legge 1150 e gli insediamenti INA Casa*, in Ravagnan C., op. cit.

<sup>203</sup>. Acocella A. (1981), *Coscienza della città: edilizia e territorio nella realtà italiana*, Bibliorfeo, Bologna.

il 3,5% del totale delle aree <sup>204</sup> dimostrando l'esigenza di ricorrere presto a nuove modalità di determinazione degli indennizzi. Riconosciuta la necessità di ricorrere all'esproprio, tra il 1962 e il 1963 il rapporto tra urbanistica e politiche abitative si modifica profondamente con la Legge 18 aprile 1962 n. 167, che propone una nuova idea di intervento per la realizzazione di insediamenti di edilizia economica e popolare, nonché un nuovo strumento (il Piano per l'Edilizia economica e popolare) e un nuovo meccanismo di acquisizione delle aree (l'esproprio a basso costo su tutta l'area di intervento) <sup>205</sup>. Dal punto di vista delle regole urbanistiche, nasce l'idea di una possibile integrazione dell'edilizia realizzata dagli Enti pubblici (IACP) con quella privata, in funzione dell'insediamento di quartieri socialmente equilibrati, e con aree a servizio destinate all'utilizzo privato, attraverso la possibilità data ai Comuni di costituire un patrimonio di aree da urbanizzare e cedere a soggetti terzi. Dal punto di vista degli strumenti, quindi, l'obiettivo primario è fornire strumenti concreti per programmare gli interventi del settore Casa, governando assetti edilizi di insediamenti che superino il modello di intervento pubblico nel settore fino ad allora completamente separato dalla dimensione urbanistica e per questo ulteriore fonte di sviluppo disordinato delle aree urbane<sup>206</sup>.

La normativa inserisce le previsioni di edilizia economica e popolare nell'ambito della pianificazione urbanistica, per evitare che questa tipologia di interventi risulti scollegata dalle previsioni generali, ottenendo una adeguata organizzazione strutturale e funzionale dei quartieri destinati all'edilizia residenziale pubblica. Questo riesce molto bene in Emilia-Romagna dove le aree vengono scelte sia in aree centrali che semiperiferiche, conseguendo sia l'obiettivo di un equilibrato processo di espansione urbana, sia il superamento delle strutture autoreferenziali nel periodo dell'INA CASA, a favore di una maggiore integrazione con il tessuto urbano. Molto diversa è la situazione però nella maggior parte delle altre regioni, dove la localizzazione nelle zone agricole esterne e distaccate dai nuclei urbani persiste, così come persiste la frammentazione delle previsioni insediative. Da qui si pone il focus sul tema dei meccanismi di attuazione. La Legge determina l'assoggettamento all'esproprio di tutte le aree interne al PEEP, indipendentemente dalla loro destinazione in modo da creare l'indifferenza dei proprietari nei confronti della previsione dei piani e contrastare la speculazione fondiaria <sup>207</sup>. Per la prima volta l'esproprio diviene utilizzabile non solo per i terreni destinati a servizi pubblici, ma anche per quelli destinati a residenza, e viene stabilita un'indennità di esproprio inferiore al valore di mercato, fissata al valore che le aree avevano sul mercato due anni prima dell'adozione del PEEP. Viene così fornito ai Comuni un meccanismo che avrebbe dovuto assicurare una parziale eliminazione delle plusvalenze formatesi in dipendenza dall'espansione delle città e un'azione calmieratrice sul mercato dei suoli, attraverso un costo relativamente contenuto anche nelle aree meno periferiche. Il meccanismo di acquisizione viene poi dichiarato illegittimo con Sentenza della Corte costitu-

204. Anguissola L.B. (1963), *I 14 anni del Piano Ina Casa*, Staderini Editore, Roma.

205. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

206. Civitarese Matteucci S., Gardini G., *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana*, Barcellona, 16-17 dicembre 2004.

207. Ravagnan C., 2011, op. cit.

zionale n.22 del 1965. Un ultimo elemento importante di integrazione tra piano urbanistico e politiche abitative è il tema del dimensionamento del piano di zona, modificato con l'art. 2, comma 3 della legge n. 10/1977. Tale articolo stabilisce, innovando la precedente disciplina, la percentuale minima delle zone di edilizia economica e popolare da includere nel PRG al momento della sua redazione, pari almeno al 40% del fabbisogno complessivo di edilizia abitativa valutato per il decennio. L'art. 13 di questa legge dispone, a sua volta, che anche all'interno dei programmi pluriennali di attuazione sia osservata una determinata proporzione fra aree riservate all'edilizia economica e popolare ed aree destinate all'edilizia privata, implicando il necessario rispetto della riserva da parte di tutti i Comuni obbligati alla formazione del programma pluriennale – quelli con popolazione superiore a 10.000 abitanti – sebbene non obbligati alla formazione del piano di zona. Con questa legge il legislatore intende garantire la dotazione di edilizia residenziale economica e popolare vincolata in base a convenzioni che prevedono prezzi e canoni differenziati, oltre che in base alle condizioni del beneficiario e alla erogazione di finanziamenti pubblici. Tuttavia, queste norme diverranno realtà sono in minima parte: “mai esplicitamente abrogate, sono variamente aggirate, depotenziate o attenuate da ulteriori provvedimenti 208.” Nel 1971 viene emanata la legge n.865 denominata “Legge per la Casa” perché modifica radicalmente il settore dell'edilizia pubblica. Le questioni più importanti dal punto di vista urbanistico riguardano, prima di tutto, l'espropriazione per pubblica utilità, “nella quale non viene riconosciuta la maggiorazione del valore di acquisto dovuta alla nuova destinazione urbanistica o alla collocazione dell'opera pubblica 209”, ma l'indennità di espropriazione viene calcolata in base al valore agricolo medio con una maggiorazione in base a dei parametri collegati alla rendita di posizione in funzione della ubicazione o della dimensione demografica dei comuni. Inoltre, è esplicitata la possibilità per i comuni di coprire con il PEEP fino al 60% del fabbisogno totale di edilizia abitativa per un decennio. Infine, viene data priorità alla concessione delle aree espropriate in diritto di superficie sulla base di convenzioni tipo che disciplinano il compimento delle opere di urbanizzazione e i canoni di locazione.

208. D'Agostini S., *Dalla crisi del modello tradizionale alle nuove proposte delle regioni e del governo*, in *Urbanistica* Dossier n. 119/2010, INU Edizioni, Roma.

209. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

## 5.4 Gli interventi per la riqualificazione degli insediamenti ERP: I programmi complessi, i piani di recupero urbano e i contratti di quartiere

La crisi che ha investito la pianificazione negli anni '80 rappresenta una delle tappe principali della fase di revisione della legge urbanistica, in seguito a una maggiore consapevolezza delle rigidità del sistema, e dell'impossibilità di prevenire i cambiamenti che avvenivano nelle città esistenti.

L'urbanistica moderna è sottoposta a profonde riflessioni sulla validità e sui punti critici dei suoi strumenti nell'affrontare i cambiamenti che caratterizzano l'evoluzione verso la contemporaneità, e che pongono tra i temi centrali quello dell'abitare; le principali problematiche si ravvisano nell'assenza di un processo partecipativo nella formulazione di uno schema urbanistico e nelle problematiche di attuazione connesse alla Legge sui Piani di Zona.

La situazione economica è il risultato della crisi del settore industriale, a cui si va affiancando nel corso degli anni, una cronica carenza italiana di risorse pubbliche che richiede di integrare pianificazione e programmazione, cercando di "costruire una logica di intervento in grado di ottimizzare le risorse e di far esprimere al territorio tutto il volume delle risorse possibili, tutte le 60 occasioni di riadeguamento degli spazi e delle relazioni sociali e funzionali, soprattutto nelle zone dequalificate. Si tratta, cioè, di pensare un nuovo rapporto tra piano e risorse, non solo un nuovo rapporto tra piano e città <sup>210</sup>". In attesa di una nuova legge in materia viene approvata la legge n. 385 del 1980, cosiddetta "Legge tampone", che in via provvisoria reintegra i criteri aboliti. La nuova legge organica però tarda ad arrivare e la Corte costituzionale con la sentenza n. 223 del 1983 dichiara incostituzionale anche la Legge tampone per cui le indennità di esproprio sulle aree edificabili vengono di nuovo calcolate secondo la Legge n° 2359 del 25 giugno 1865.

Un nuovo metodo di calcolo dell'indennità di esproprio per le aree edificabili viene introdotto dalla legge n. 359 del 1992 "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica", che sostanzialmente si rifà alla "Legge Napoli" del 1885, prevedendo tuttavia un'ulteriore riduzione del 40%. La Corte costituzionale <sup>211</sup> ribadisce la legittimità dell'indennità così calcolata in quanto rappre-

<sup>210</sup> Ombuen S. (2000), *Natura e caratteristiche dei Programmi Complessi*, in Ombuen S., Ricci M., Segnalini O., *I programmi Complessi*, Il Sole24Ore, Milano.

<sup>211</sup> Con sentenza n. 283 del 1993.

senta il massimo di contributo di riparazione che la Pubblica Amministrazione può garantire all'interesse privato nella contestuale situazione economico-finanziaria del Paese. Questa situazione permane fino alle più recenti sentenze che richiedono definitivamente il superamento del modello espropriativo, imponendo l'equivalenza con il valore venale del bene. <sup>212</sup>

Per rispondere all'insieme di tali problematiche disciplinari ma anche economiche, giuridiche e politiche, nascono, nel corso degli anni '80, i programmi complessi, proprio nell'ambito delle politiche abitative, in particolare all'interno delle linee di programmazione nazionale e regionale del CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale). Il CER propone un nuovo modello di intervento urbanistico ispirato ai programmi di riqualificazione urbana diffusi negli anni '70: tali strumenti trovano poi adeguato risalto e definitivo riferimento nell'ordinamento nazionale con la legge n. 179 del 1992 che introduce lo strumento del Programma integrato.

Per "programma" ci si riferisce ad "una quantità di interventi selezionati e localizzati, nonché definiti dal punto di vista temporale e rispetto ai soggetti responsabili del finanziamento e dell'attuazione." La legge prevede il concorso di più soggetti pubblici e privati, fin dalla fase dell'elaborazione delle scelte urbanistiche oltreché nell'attuazione delle previsioni. Tutti i soggetti, eventualmente riuniti in consorzio o associati tra loro (enti pubblici, imprese, proprietari) sono legittimati a presentare direttamente un'ipotesi. Per "integrato" o più in generale "complesso", ci si riferisce "alla pluralità di obiettivi, contenuti, soggetti e modalità di attuazione, ovvero al perseguimento della riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale di porzioni di aree libere ed edificate, destinata ad incidere fortemente su intere parti del territorio comunale attraverso il raggiungimento del mix funzionale, dell'integrazione di diverse tipologie di intervento (recupero, demolizione, nuova edificazione nonché urbanizzazione e ristrutturazione urbanistica) e di soggetti, come sopra specificato. <sup>213</sup>" Per tutto il corso degli anni '90, i Programmi integrati di intervento hanno un ruolo strategico nell'ambito delle politiche statali per l'edilizia residenziale pubblica verso una nuova fase tendente all'integrazione degli interventi di edilizia abitativa economica con quelli tesi alla riqualificazione urbana e alla multipla funzionalità dei programmi attuativi. Dai problemi che nascono durante la sperimentazione sulle diverse modalità di interventi ammessi e sul rapporto con la pianificazione ordinaria, nascono le esigenze di chiarimento cui fa riscontro la Delibera CIPE-CER, del 16 marzo 1994 nella quale sono elencate le caratteristiche delle principali categorie di intervento che si ritrovano nella successiva programmazione ex lege 457/78. Da questo momento si sancisce la fine della sperimentazione e l'inizio dell'applicazione in base a due linee separate, nazionale/europeo e regionale. Al gruppo nazionale/europeo appartengono i programmi di riqualificazione urbana ex DM 21 dicembre 1994, i Programmi Urban, i Programmi Interreg, i Contratti di quartiere e i PRUSST. In questo ambito, particolare interesse riveste il Decreto del Ministero dei lavori pubblici del 21 dicembre 1994, che

<sup>212</sup>. Ravagnan C., *Gli interventi di riqualificazione degli insediamenti ERP*, in Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

<sup>213</sup>. Ravagnan C., op. cit.

rende esecutiva una deliberazione CER in merito alle modalità di finanziamento di Programmi di riqualificazione urbana in cui con maggior evidenza si nota quell'ampliarsi degli obiettivi del settore dell'edilizia residenziale pubblica a finalità di natura prettamente urbanistica. Altro strumento interessante è quello dei Contratti di quartiere, che ricade nell'ambito della sperimentazione dell'edilizia residenziale pubblica ex art. 2 lett. f della legge 457/78. Vengono emanati due DDMM nn. 1071 e 1072 nel 1994 che elencano le indicazioni per la collocazione degli interventi, definiscono le tipologie di intervento ma rimandano alle Regioni l'onere di indire i bandi per assegnare i fondi. Rispetto ai programmi di riqualificazione e di recupero, i Contratti di quartiere "si distinguono per le spiccate finalità sociali, sia nella scelta degli ambiti di intervento, che in merito alle opere proposte di micro-riqualificazione urbana soprattutto destinate alla qualità abitativa. 214" Al gruppo di strumenti regionali, appartengono principalmente il Programma integrato di intervento ex lege 179 del 1992 ex art.16 e il Programma di recupero urbano ex lege n.493 del 1993 art. 11. Questi ultimi, caratterizzati dalle finalità specifiche di recupero dell'edilizia residenziale pubblica, sono finanziati con risorse indirizzate all'edilizia sovvenzionata e destinate dall'art. 11 alla realizzazione di interventi a servizio prevalente del patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica. Lo scopo è stato quindi di coniugare il recupero degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica con la creazione di nuove polarità urbane e la valorizzazione delle risorse territoriali e ambientali. Nell'ambito delle politiche statali per la promozione di programmi di riqualificazione delle città, vanno menzionate alcune iniziative del Ministero dei Lavori Pubblici, come quella dei programmi di riabilitazione urbana, art. 27 L. 166/2002 volti alla riabilitazione di immobili ed attrezzature di livello locale e al miglioramento della accessibilità e mobilità urbana, nonché al riordino delle reti di trasporto e di infrastrutture di servizio per la mobilità attraverso una rete nazionale di auto-stazioni per le grandi aree urbane. Il Ministero dei Lavori Pubblici, attraverso il coordinamento di altre amministrazioni dello Stato, ha promosso dopo poco tempo i Contratti di Quartiere II, finalizzati prioritariamente ad incrementare, con la partecipazione anche di investimenti privati, delle Regioni, dei Comuni e degli ex Iacp a diverso titolo denominati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di ERP (prioritariamente) di Comuni a più forte disagio abitativo ed occupazionale. Tali programmi hanno assorbito oltre il 50% dei finanziamenti residui derivanti dalle trattenute ex Gescal a livello nazionale, che hanno costituito il 65% dei fondi, mentre il rimanente 35% è stato finanziato con fondi regionali. Si evidenzia una linea regionale, caratterizzata da un minor grado di innovazione, "ma dall'obiettivo altrettanto interessante di ricondurre l'istituto all'interno del sistema ordinario di pianificazione: questo è uno degli obiettivi del piano riformato esito della proposta di riforma dell'INU del 1995 e della riforma dal basso portata avanti dalle leggi regionali 215".

214. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

215. Ricci L., *Piano e innovazione. Il lungo percorso della riforma* in Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.



## 5.5 La proposta di riforma urbanistica dell'INU del 1995

Dopo la crisi del piano urbanistico negli anni '80, i riferimenti per l'innovazione del piano trovano spazio nella proposta di Riforma urbanistica dell'INU del 1995, finalizzata a risolvere controversie come quella del regime dei suoli, ma anche proporre nuovi contenuti legati alle problematiche della trasformazione urbana e alla crisi della disciplina urbanistica negli anni '80 <sup>216</sup>. Le regole di cui si chiede l'introduzione in una nuova legislazione urbanistica, investono i principi di tre questioni fondamentali: l'introduzione di nuovi contenuti disciplinari nella pianificazione urbanistica, l'innovazione degli strumenti di pianificazione ed "il meccanismo con cui la pianificazione e l'attuazione si misurano con il regime immobiliare." <sup>217</sup>

La proposta auspica una evoluzione della disciplina che sancisca il passaggio dalla cultura dell'espansione a quella della trasformazione urbana, ovvero l'abbandono del modello di piano nel quale la città esistente non storica era destinata ad essere sostituita e raddoppiata, aumentando così i carichi urbanistici e ambientali, e la nuova città "si allargava massiccia lungo i margini della periferia <sup>218</sup>", a favore di un nuovo modello finalizzato alla trasformazione: le parti da trasformare sono individuate in modo differenziato, assegnando ad esse un ruolo fondamentale, di valore strutturale, in modo da recepire le istanze sollecitate dal dibattito sul progetto urbano, rifiutando cioè la pianificazione indifferenziata e puntando su pochi interventi di alto significato; inoltre, la proposta affronta il tema degli strumenti, con l'obiettivo di superare la rigidità dei piani a cascata, e la tradizionale separatezza italiana dei regimi disciplinari, in termini di conoscenza, di autorizzazione, di controllo, per ottenere una gestione collettiva delle informazioni e delle decisioni, oltre che una riduzione delle tempistiche per l'attuazione. Relativamente alla problematica attuativa, come era avvenuto negli altri paesi, l'INU richiama l'attenzione verso "l'introduzione di nuovi meccanismi in grado di garantire gli interessi della collettività ma con un nuovo ruolo dei privati nell'attuazione del piano <sup>219</sup>". Rispetto a questa problematica attuativa la

<sup>216</sup>. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Il Piano della riforma urbanistica in Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli, Roma.

<sup>217</sup>. AA.VV., INU, *La nuova legge urbanistica. I principi e le regole*, XXI Congresso Nazionale, Bologna 23-25 novembre 1995.

<sup>218</sup>. Ibidem.

<sup>219</sup>. Campos Venuti G. (1995), *I principi e le regole della nuova legge urbanistica*, in Barbieri C.A., Oliva F. (1995) (a cura di), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*. INU-Commissione nazionale Regime Immobiliare, Urbanistica quaderni n.7, INU Edizioni, Roma.

perequazione, “intesa come attribuzione di un equilibrato indice territoriale di edificabilità alle sole aree di trasformazione con la contemporanea cessione gratuita delle aree pubbliche necessarie a garantire la sostenibilità e la rigenerazione ambientale, a compensazione dei diritti edificatori concessi, nella misura necessaria a soddisfare le esigenze dell’organismo urbano e non solo dei singoli insediamenti <sup>220</sup>”, si configura come operativa alla crisi del modello espropriativo.

## 5.6 I principi di governo del territorio (1995 – 2006)

La proposta di riforma viene tradotta in alcuni disegni di legge presentati tra il 1996 ed il 2001. A seguito del fallimento delle diverse proposte di Riforma nazionali, l'innovazione, in termini legislativi, si concentra a livello regionale con l'elaborazione e l'approvazione di leggi regionali di seconda generazione (e terza generazione), così chiamate proprio a seguito di nuovi importanti riferimenti costituiti rispettivamente dalla proposta dell'INU del 1995 e della Riforma del Titolo V della Costituzione 221. Molti dei contenuti sono di fatto stati introdotti da quelle leggi regionali che si sono ispirate alle innovazioni della proposta dell'INU: si fa riferimento in particolare alla Legge Emilia Romagna n.20/2000, in quanto "l'Istituto Nazionale di Urbanistica, dopo aver creato le premesse generali della riforma formulate nel Congresso di Bologna del 1995, ha avuto un ruolo decisivo nella proposta e nella formazione della legge che considera forse "il prodotto meglio riuscito delle sue indicazioni originarie 222". Dopo il 2001, le leggi si allineano alla modifica del Titolo V della Costituzione (Legge n.3/2001) che "ricomprende l'urbanistica all'interno del Governo del territorio, individuato tra le materie concorrenti tra Stato e Regioni, per il quale lo Stato deve limitarsi a definire principi, che costituiscono i limiti dell'azione legislativa delle Regioni, enti a cui è assegnata la responsabilità nella definizione delle regole, delle procedure e degli strumenti 223": non più una nuova legge nazionale in sostituzione della Legge urbanistica n.1150, "ma una legge di principi fondamentali che garantiscano l'esercizio unitario della materia 224", soprattutto per quanto riguarda i temi di competenza dello Stato. In questo senso, la nozione di Governo del Territorio deve recepire appieno il suo carattere orizzontale, che amplia e supera la precedente frammentazione di materie e competenze "estendendosi, oltre che all'Urbanistica e alla pianificazione, al paesaggio, alla difesa del suolo, allo sviluppo locale, alla mobilità e ai trasporti, all'infrastrutturazione, alla protezione degli ecosistemi, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali 225"; ciò richiede una funzione pubblica di regolazione del territorio, che persegua l'integrazione delle politiche di

221. AA.VV. (2008) *Stato e dinamica della legislazione regionale vigente in materia di governo del territorio* Cfr. INU, *Rapporto dal Territorio 2007*, INU Edizioni, Roma.

222. Piccinini M. (2006), *Considerazioni dell'INU - Emilia-Romagna sul PdI regionale "governo e riqualificazione solidale del Territorio"*, Documento INU, Bologna, 13 dicembre 2006.

223. AA.VV., INU (1995), *La nuova legge urbanistica. I principi e le regole*, XXI Congresso Nazionale, Bologna 23-25 novembre 1995.

224. Ricci L. (2005), *Piano e innovazione. Il lungo percorso della riforma in Ricci L., Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

225. INU Piemonte (2008), *Una nuova legge per il Governo del Territorio*, in INU Piemonte, *Rapporto dal Territorio 2007*, INU Edizioni, Roma.

sviluppo degli insediamenti, e delle infrastrutture con la tutela e la valorizzazione del territorio e dei suoi valori ambientali, culturali, sociali, economici “realizzando innanzitutto il raccordo e la riconduzione a sistema delle diverse politiche settoriali e specialistiche che incidono sul territorio <sup>226</sup>”. Le diverse proposte di Legge di principi nazionali che hanno caratterizzato gli ultimi dieci anni contengono in parte queste innovazioni ma sono “caratterizzate da problematiche di disomogeneità e incompletezza. <sup>227</sup>” Tra le proposte dei vari schieramenti politici, emerge invece l’interesse di un tentativo di testo unificato, finalizzato alla convergenza tra le varie posizioni e schieramenti politici e concretizzatosi nel DDL n. 3519 “Principi in materia di governo del territorio” del 2005. La principale difficoltà risiede tuttavia nella capacità di definire principi inderogabili che rinuncino a varcare i limiti di competenza regionale ma che assicurino la copertura giuridiche alle innovazioni necessarie per rendere efficace e flessibile il piano.

<sup>226</sup>. Mantini P. (2005), *Principi fondamentali del governo del Territorio*, Testo dell’intervento in discussione generale, Seduta del 7 febbraio 2005, Camera dei deputati.

<sup>227</sup>. Crupi F., *Modelli perequativi e meccanismi attuativi. Perequazione e innovazione nel piano locale*, in Ricci L., (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

## 5.7 La proposta di legge di principi di governo del territorio dell'INU (2006 – 2009)

Per l'obiettivo di superare le difficoltà incontrate dai Disegni di Legge, l'INU propone, in una relazione approvata dal Direttivo, alcuni riferimenti per una legge di Principi di Governo del Territorio nel 2006 che racchiude nuovi elementi, tra cui il tema dell'Edilizia residenziale sociale.

Nel documento, l'INU ricorda la responsabilità costituzionale di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale, che si esplica nella definizione di una legge di principi che fissi, oltre al principio stesso della dotazione, un limite minimo da indicare fra le previsioni programmatiche del Piano Strutturale e da rispettare obbligatoriamente nel Piano Operativo <sup>228</sup>. Tra queste dotazioni minime, viene segnalata specificatamente l'Edilizia Residenziale Sociale, *da considerare a tutti gli effetti come un servizio sociale*. Come alle altre dotazioni pubbliche, anche a quelle dell'ERS sarà attribuita una quota di edificabilità di proprietà comunale, non sottratta all'edificabilità privata, ma è ad essa aggiuntiva. Con la finalità di indirizzare le leggi verso principi unitari e di far avanzare ulteriormente il dibattito verso nuovi obiettivi, l'INU elabora nel 2009 una proposta di legge che viene presentata in occasione del convegno "Il nuovo Piano" del 2009. I principi sanciti sono "la sostenibilità dello sviluppo e con esso i principi di precauzione e prevenzione per tutelare i valori ecologici, naturalistici e paesaggistici; la valutazione preventiva per favorire un approfondimento delle analisi e delle verifiche in ordine a ipotesi alternative di governo del territorio; la sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 comma 1 della Costituzione nella ripartizione dei poteri e delle competenze tra i vari soggetti istituzionali, in sede di disciplina dei rapporti tra essi e nella individuazione dei vari livelli di pianificazione; l'unitarietà del governo del territorio e coerenza delle scelte ad esso relative per promuovere un organico esercizio delle varie funzioni attento alle relazioni tra esse intercorrenti ed un loro adeguato coordinamento e per assicurare efficacia ed economicità delle azioni;

<sup>228</sup>Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

il metodo della pianificazione – programmazione, per assicurare un quadro certo di riferimento alle iniziative di sviluppo, per garantirne la verifica di sostenibilità ambientale, il coordinamento e la finalizzazione al perseguimento di obiettivi di valorizzazione del territorio e di altri obiettivi di interesse pubblico e generale; la partecipazione e trasparenza dei procedimenti, per promuovere un migliore esercizio delle funzioni di governo del territorio e per garantire la rappresentazione degli interessi pubblici, di quelli diffusi e degli altri interessi; la perequazione, per promuovere, nel rispetto del principio costituzionale di eguaglianza, l'indifferenza dei proprietari interessati a fronte delle scelte di pianificazione e un'equa ripartizione tra essi dell'edificabilità prevista e degli oneri che gli interventi comportano. 229” Si introduce il concetto di edilizia residenziale sociale, con riferimento alla Finanziaria 2008 e all'art. 11 della Legge 133/2008, nel frattempo emanati. Inoltre, si manifesta la volontà di superare lo strumento e i meccanismi del modello della Legge 167 (Piano di zona e meccanismo espropriativo), giudicati non più utili né tantomeno efficaci 230.

Questo documento conferma “il rilancio delle politiche abitative all'interno del Piano perequativo, contenuti che cominciano ad assumere visibilità nel dibattito e nelle esperienze di pianificazione. 231” Il tema delle abitazioni sociali, infatti, viene così a rappresentare un obiettivo specifico e ulteriore rispetto ai generali obiettivi della perequazione urbanistica nel piano locale: da una parte perché la questione abitativa viene di nuovo riconosciuta come tema emergente, soprattutto nel Piano Urbanistico che produce una grande quantità di alloggi che non possono essere collocati sul mercato ordinario a causa della crisi delle famiglie, dall'altra perché il contributo offerto dalle innovazioni che riguardano la Pianificazione comunale può in parte sopperire alla gravissima riduzione di risorse finalizzate all'emergenza casa. Da una parte, infatti, gli studi ormai consolidati sul tema, malgrado le differenze regionali e locali danno conto di una situazione di emergenza inequivocabile legata ad un aumento e una differenziazione della domanda sociale di abitazione che non può accedere al mercato, cui è necessario dare risposta attraverso edilizia a canone sociale e moderato. Dal punto di vista economico, tale emergenza riveste un problema dalla necessariamente urgente risoluzione nell'obiettivo del raggiungimento di efficienza urbana. 232

229. AA.VV., INU (2008), *Principi nazionali di Governo del Territorio. Proposta di legge*.

230. Ibidem.

231. Galuzzi P., Vitillo P. (2009), *La perequazione compensativa come progetto* in Galuzzi P., Vitillo P., *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Milano.

232. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

## 5.8 Il Social Housing all'interno del quadro normativo nazionale: la definizione dell'E.R.S. come standard urbanistico aggiuntivo e il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (art 11 D.L. 112/2008)

In Italia la definizione di alloggio sociale è stata introdotta per la prima volta con il Decreto-legge del 22 aprile 2008, "Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato <sup>233</sup>", ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

Viene definito alloggio sociale l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che "svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato <sup>234</sup>".

L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie del cittadino. Rientrano nella definizione <sup>235</sup> gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà. Il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari. L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali. In Italia si tende a identificare il settore del Social Housing principalmente con alloggi dati in locazione su base permanente, ma rientrano nella tipologia anche gli alloggi costruiti o ristrutturati attraverso partecipazioni pubbliche e private o attraverso l'utilizzo di fondi pubblici, che vengono affittati per un

<sup>233</sup>. Cfr. GU n. 24 del 24 giugno 2008

<sup>234</sup>. Cfr. art. 1 DL 22/4/2008

<sup>235</sup>. Cfr. comma 2 DL 22/4/2008

236. Cfr. *Housing Europe Review*, CE-CODHAS, 2012.

237. Cfr. *Housing Europe Review*, CE-CODHAS, 2012.

238. Introdotto dall'art. 11 del Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 giugno 2008 - Suppl. Ordinario n.152/L.

239. Cassa depositi e prestiti, Cdp, è una società per azioni a controllo pubblico: lo Stato detiene il 70% del capitale, il restante 30% è posseduto da un nutrito gruppo di Fondazioni di origine bancaria.

240. Nel 2009 Cassa depositi e prestiti, unitamente all'Associazione delle Fondazioni bancarie (ACRI) e all'Associazione Bancaria italiana (ABI), ha costituito "CDP Investimenti SGR Spa", società di gestione del risparmio che promuove e gestisce il "Fondo Investimenti per l'Abitare" (FIA). Il FIA è un fondo immobiliare riservato ad investitori qualificati operante nel settore dell'edilizia privata sociale (Social Housing) con la finalità di incrementare sul territorio italiano l'offerta di alloggi sociali a supporto ed integrazione delle politiche di settore dello Stato e degli enti locali.

241. Pozzo A.M. (a cura di) (2004), *I numeri della casa*, Federcasa, Firenze

242. Tra di esse sono individuati in nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito, le giovani coppie a basso reddito, gli anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, gli studenti fuori sede, i soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio e gli immigrati regolari.

243. Cfr. Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 luglio 2009 - *Piano nazionale di edilizia abitativa*.

244. Edilizia sovvenzionata o sociale in locazione di durata superiore o inferiore ai 25 anni o con promessa di vendita.

periodo di almeno otto anni, oppure venduti ad un prezzo calmierato, con l'obiettivo di creare mix sociale nel contesto di riferimento 236.

L'edilizia sovvenzionata è di competenza del settore pubblico (municipalità ed agenzie pubbliche per l'edilizia); l'edilizia agevolata è fornita quasi esclusivamente dalle cooperative, mentre l'edilizia convenzionata racchiude sia operatori pubblici che privati, tra i quali i più attivi sono le imprese di costruzione e le cooperative edili: secondo la normativa che definisce il concetto di edilizia residenziale sociale, nuovi operatori recentemente sono entrati in scena nel settore principalmente fondazioni per lo sviluppo del Social Housing, create dalle fondazioni bancarie in partnership con le regioni, le municipalità ed altri investitori privati, che collaborano con il pubblico. I finanziamenti vengono erogati dalle Regioni. Le municipalità insieme alle regioni co-finanziano sussidi rivolti alla persona, finalizzati alla locazione e forniscono le aree ai costruttori. In Italia il Social Housing rappresenta "un obiettivo di interesse generale che mira alla salvaguardia della coesione sociale, con la finalità di contenere i problemi abitativi di persone e di famiglie svantaggiate che non possono accedere all'abitazione nel libero mercato. Le Regioni hanno la responsabilità di definire i requisiti per l'accesso al Social Housing così come le regole per la determinazione dei canoni di affitto 237." Il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, DPCM 16 luglio 2009, Piano nazionale di edilizia abitativa 238 ha posto le basi per la definizione di una nuova forma di partecipazione pubblico-privato, attraverso la funzione di Cassa depositi e prestiti 239 Investimenti Sgr, con la costituzione del Fondo Investimenti per l'Abitare 240; l'obiettivo del Piano è quello di superare in maniera organica e strutturale il disagio sociale e il degrado urbano derivante dai fenomeni di alta tensione abitativa 241. La finalità consiste nell'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi destinati alle categorie sociali svantaggiate nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione 242 da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati. Con il D.P.C.M. 16 luglio 2009 sono definite le modalità del finanziamento e individuate le linee di intervento del Piano. Le regioni d'intesa con gli enti locali interessati propongono al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un programma coordinato di interventi, a seguito della valutazione delle proposte pervenute dai soggetti pubblici, dagli ex IACP comunque denominati e dai privati interessati 243. Il principale elemento di interesse è costituito dalla configurazione di un modello misto e partecipato con un forte coinvolgimento dell'iniziativa privata, di tipo diretto, attraverso il project financing o l'adesione a programmi integrati di intervento, o indiretto, con la compartecipazione in strumenti finanziari quali i fondi immobiliari. Il Decreto fissa, infatti, il limite di finanziamento pubblico per i singoli interventi in funzione della tipologia delle realizzazioni 244 e include fra gli elementi di selezione delle proposte l'apporto di risorse aggiuntive a quelle statali con particolare riferimento a quelle di provenienza privata.

Il Piano nazionale di edilizia abitativa è articolato in sei linee di intervento che prevedono:

- Costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale ovvero promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati;
- Incremento del patrimonio di E.R.P. con risorse dello Stato, delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e di altri enti pubblici, comprese quelle derivanti anche dall'alienazione del patrimonio;
- Finanza di progetto anche ad iniziativa di privati;
- Agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi;
- Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale;
- Interventi di competenza degli IACP comunque denominati o dei comuni, già ricompresi nel Programma straordinario di E.R.P.

Di particolare interesse appare la costituzione di un Sistema integrato di fondi (SIF) per il finanziamento delle iniziative di edilizia residenziale sociale; tale linea di intervento prevede la costituzione di un fondo di investimento nazionale, al cui ammontare iniziale concorrono le risorse statali rese disponibili dal Piano, le fondazioni bancarie e la Cassa Depositi e Prestiti. Alla costituzione dei fondi locali di investimento, oltre al fondo nazionale (nella misura del 20%), concorrono inoltre gli investitori istituzionali (20%) e gli investitori locali (60%). Tali fondi rappresentano degli strumenti di finanza immobiliare etici, caratterizzati da un'adeguata remunerazione compatibile con le finalità sociali del progetto. Il ruolo del soggetto pubblico rimane centrale attraverso l'eventuale compartecipazione al fondo e la definizione di apposita convenzione in cui prevedere e disciplinare gli obblighi assunti dal Fondo per il perseguimento delle finalità di Housing Sociale (destinazione di una quota delle unità residenziali realizzate a categorie individuate dagli Enti Pubblici, applicazioni di canoni moderati o calmierati, diritto di riscatto a favore dei conduttori) e il contributo offerto per la promozione dell'iniziativa di Housing Sociale attraverso le diverse formule praticabili (cessione al Fondo di aree pubbliche riduzione o pubbliche, annullamento dei contributi sui costi di costruzione, adozione di misure di "perequazione urbanistica" in favore del Fondo). <sup>245</sup>

<sup>245</sup>. Melis P. (2010), *la valutazione della qualità globale degli edifici residenziali nella programmazione degli interventi di riqualificazione alla scala del patrimonio edilizio*, Dipartimento di Ingegneria Edile, UNICA, Cagliari.



## 5.9 Il post – pandemia: il Piano Nazionale per la Qualità dell’Abitare - Pinqua (2020) nell’ambito del Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza per le risorse per la rigenerazione urbana ed il recupero del patrimonio per implementare le dotazioni di edilizia pubblica e sociale sul territorio italiano<sup>246</sup>

Il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare (PIN-QuA) è un programma di investimenti promosso dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) per realizzare interventi di edilizia sociale e rigenerazione urbana in tutta Italia, rispondendo ai fabbisogni legati in particolare alla questione abitativa, agendo all’interno delle linee di intervento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), avviato con la legge di bilancio 2020 <sup>247</sup>, e con la creazione di un fondo pluriennale per gli investimenti nel settore. Il Programma ha l’obiettivo di investire in progetti di edilizia sociale e rigenerazione urbana per rendere attrattivi per l’abitare i luoghi disposti ai margini delle città. Il PINQuA prevede il coinvolgimento degli Enti territoriali, chiamati a presentare delle proposte alla luce delle strategie complessive espresse dal Programma. Le proposte contengono progettualità per interventi nelle seguenti cinque linee d’azione:

- La riqualificazione e riorganizzazione del patrimonio destinato all’edilizia residenziale sociale e incremento dello stesso;
- La rifunzionalizzazione di aree, spazi e immobili pubblici e privati anche attraverso la rigenerazione del tessuto urbano e socioeconomico e all’uso temporaneo;
- Il miglioramento dell’accessibilità e della sicurezza dei luoghi urbani e della dotazione di servizi e delle infrastrutture urbano-locali;
- La rigenerazione di aree e spazi già costruiti, soprattutto ad alta tensione abitativa, incrementando la qualità ambientale e migliorando la resilienza ai cambiamenti climatici anche attraverso l’uso di operazioni di densificazione;
- L’individuazione e utilizzo di modelli e strumenti innovativi di gestione, inclusione sociale e welfare urbano e di processi partecipativi orientati all’autocostruzione.

<sup>246</sup>. Fonte: *Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare progetti e prime evidenze*, MIMS, (2021).

<sup>247</sup>. Cfr. comma 437 della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

I progetti presentati, per essere eleggibili nell’ambito del Program-

ma, devono far riferimento ai seguenti ambiti:

- Interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia e urbanistica, auto-recupero;
- Interventi di rifunionalizzazione di spazi e immobili pubblici non utilizzati, dismessi e degradati;
- Interventi e misure per incrementare l'accessibilità, la sicurezza, le dotazioni territoriali e i servizi di prossimità;
- Interventi di riqualificazione di quartieri di edilizia residenziale pubblica, nonché interventi mirati all'incremento di alloggi di edilizia residenziale sociale;
- Interventi a consumo di suolo zero;
- Interventi di incremento della dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati, integrando funzioni extra-residenziali a quelle residenziali;
- Interventi di efficientamento energetico degli edifici e adeguamento agli standard antisismici.

I soggetti che hanno presentato delle progettualità all'interno del PINQuA sono: Regioni; Città Metropolitane; Comuni sede di Città Metropolitana; Comuni Capoluoghi di Provincia; Città di Aosta e i Comuni con più di 60.000 abitanti. Coerentemente con le finalità del Programma e per agevolare la riuscita dell'iniziativa, sono ammessi ulteriori finanziamenti, in particolare attraverso il coinvolgimento del Terzo settore, delle comunità attive operanti sul territorio interessato.

Sono ammesse a finanziamento PINQuA le spese tecniche di progettazione, verifica, validazione, direzione dei lavori, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, collaudo, relative alla realizzazione dell'intervento oggetto della proposta e previste nel relativo quadro economico. Tutte le proposte sono strutturate come un insieme di interventi e misure, tra loro coerenti e funzionalmente connessi, in grado di perseguire le finalità e di prefigurare i risultati attesi. Le proposte individuano gli obiettivi prioritari della strategia, le modalità principali per il loro raggiungimento in termini organizzativi, gestionali e temporali. Indicano le finalità perseguite e la strategia messa a punto, in coerenza con le caratteristiche degli ambiti prescelti sulla base dell'analisi dei bisogni e delle caratteristiche dei contesti.

Sono state previste due tipologie di progetti: ordinari e pilota ad alto impatto strategico.

Nei progetti ordinari, i soggetti proponenti individuano l'ambito di intervento, con particolare riferimento alle aree periferiche e a quelle che, seppur non periferiche, sono espressione di situazioni di disagio abitativo e socioeconomico e non sono dotate di un adeguato equipaggiamento urbano-locale. Le proposte pilota devono essere ad alto impatto strategico sul territorio e mirate a risolvere importanti e urgenti problematiche sociali. Entrambe le tipologie di progetto sono state valutate sulla base degli stessi indicatori. Una delle principali differenze che si riscontrano tra le due tipologie riguarda gli importi del finanziamento: i progetti

ordinari sono finanziabili fino a 15 milioni di euro, mentre quelli pilota fino a 100 milioni. È stata poi prevista una differenziazione anche riguardante il tipo di progetto da presentare: mentre per le proposte ordinarie era sufficiente il progetto di fattibilità tecnico-economica, per le proposte pilota dovevano essere presentati i progetti definitivi. I progetti valutati positivamente e ammessi a finanziamento, hanno a disposizione un totale di risorse complessivo di 2,8 miliardi di euro. A livello territoriale, le risorse sono così distribuite: al Mezzogiorno sono stati destinati circa 1,1 miliardi (40,1%), il Nord ha una dotazione di 1,1 miliardi (37,9%), mentre per il Centro sono previsti 618 milioni (22%)<sup>248</sup>. Dei 159 progetti finanziati, sia il Mezzogiorno sia il Nord presentano 60 progetti mentre i restanti 39 sono localizzati nelle regioni del Centro. Data la natura del programma, tra i soggetti proponenti, i principali beneficiari sono i Comuni, mentre il restante dei progetti sono gestiti a cura delle Regioni e delle Città Metropolitane. Uno degli obiettivi del Programma è quello di favorire tutti quegli interventi che comprendono azioni di recupero, riqualificazione o densificazione di aree già urbanizzate, ponendo così un freno all'espansione e all'utilizzo di nuovo suolo, e raggiungere invece un risultato a "bilancio zero", intervenendo su aree già urbanizzate e dotate di servizi e collegamenti: il programma presenta solo un 2% di superficie di nuova edificazione. Circa 1,3 milioni di mq di Superficie residenziale vengono coinvolti nella riqualificazione/ nuova edificazione di 16,5 mila unità abitative, con una dimensione media di circa 81 mq. Le unità abitative realizzate garantiranno un accesso calmierato, in funzioni dei canoni di edilizia sociale previsti a livello locale, a numerosi nuclei familiari secondo i criteri stabiliti dalla normativa che regola l'accesso alle forme di edilizia residenziale sociale.

<sup>248</sup>. Cfr. *Rapporto PINQUA: una visione d'insieme dei progetti selezionati* (MIMS, 2021).



CAPITOLO 6 **La riforma normativa regionale e la sperimentazione locale in corso**



## 6.1 L'Emilia-Romagna

### 6.1.1. La normativa regionale di riferimento

Nell'ambito delle esperienze attualmente in corso per definire esempi di approcci, strategie, regole e strumenti scaturite dall'utilizzo dello strumento di pianificazione locale come infrastruttura delle politiche per l'abitare, l'Emilia Romagna rappresenta uno degli esempi più innovativi di sistemi di pianificazione meglio articolati, in quanto rispondente ai riferimenti dell'I.N.U., che ha partecipato in maniera diretta all'elaborazione della Legge n.20 del 2000 "Disciplina Regionale sulla tutela e l'uso del territorio <sup>249</sup>". L'insieme dei tre strumenti da essa introdotti (Piano strutturale, Piano Operativo, regolamento urbanistico) costituisce un sistema integrato di strategie, regole e strumenti utili al governo del territorio. <sup>250</sup>

<sup>249</sup>. Capuzzimati G., *Nuovi strumenti di pianificazione urbanistica comunale in AAVV, Le istituzioni del Federalismo regione e governo locale*, bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna.

<sup>250</sup>. Cfr. parte seconda, paragrafo 4.5 *Strumenti per la rigenerazione integrata e sostenibile*.

*Tabella 5 - I tre strumenti introdotti dalla L. 20/2000 "Disciplina Regionale sulla tutela e l'uso del territorio e i loro obiettivi*

<i>Piano strutturale</i>	<i>Obiettivo:</i> fissare le strategie urbanistiche fondamentali e le regole per la tutela delle risorse
<i>Regolamento urbanistico</i>	<i>Obiettivo:</i> fissare le regole che disciplinano la trasformazione dei materiali urbani e degli ambiti del territorio, nonché i principi relativi all'attuazione del piano e alle sue procedure.
<i>Piano operativo comunale</i>	<i>Obiettivo:</i> programmare le trasformazioni attivabili nei cinque anni, raccordando la vecchia disciplina urbanistica alla nuova.

Per perseguire "previsioni di assetto del territorio di rilevante interesse per la comunità locale condivise dai soggetti interessati e coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione", la legge norma specifici Accordi con i privati, definiti dall'articolo 18 della stessa, e li integra con specifici Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento <sup>251</sup>. La legge n. 6 del

<sup>251</sup>. Santangelo G. (2009), *La nuova legge urbanistica regionale: le linee guida della riforma*, in *Le istituzioni del federalismo in Affari Istituzionali*. Fonte: <https://emiliaromagna.it>

2009 modifica gli strumenti per il governo del territorio, con l'introduzione di riferimenti per le fasi di calcolo del fabbisogno e attuazione di edilizia residenziale sociale, ed integra gli interventi di rigenerazione urbana con la semplificazione delle procedure urbanistiche inerenti all'uso e la trasformazione del territorio <sup>252</sup>. La legge regola inoltre l'attuazione delle politiche per il soddisfacimento dell'esigenza abitativa delle fasce sociali meno abbienti con l'obiettivo di un governo del territorio solidale, che programmi la realizzazione di interventi di edilizia sociale.

L'introduzione di tale tematica all'interno della normativa innova la maniera di inserire le politiche abitative tra gli obiettivi primari dell'Urbanistica. Per la prima volta, si introduce la realizzazione di edilizia residenziale pubblica tra gli obiettivi della riqualificazione urbana, in questo specifico caso modificando l'art. 4 Norme in materia di riqualificazione urbana: "Il programma di riqualificazione urbana (...) persegue: (...) la realizzazione di offerta abitativa, con particolare riferimento agli alloggi di edilizia residenziale sociale, riconoscendo la perequazione come il mezzo più confacente al reperimento delle aree per realizzare alloggi e servizi. <sup>253</sup>" Il concorso alla realizzazione di edilizia sociale viene inserita come principio generale del governo del territorio in uno degli esempi più avanzati di riforma regionale. Il compito della pianificazione è quello di integrare gli interventi di edilizia per le fasce meno abbienti con le trasformazioni insediative e gli obiettivi della riqualificazione urbana. La legge n.6 introduce l'articolo 7bis nella legge n.20 del 2000, riguardo i Principi generali della Pianificazione:

*Tabella 6 - Concorso alla realizzazione delle politiche di edilizia residenziale sociale*

<p>La pianificazione territoriale e urbanistica concorre alla <i>realizzazione delle politiche pubbliche per la casa, disciplinando l'attuazione degli interventi edilizi, di recupero o in via subordinata di nuova costruzione, diretti a soddisfare il fabbisogno di alloggi per le famiglie meno abbienti, in conformità alla legislazione vigente.</i></p>	<p>In attuazione dei principi di solidarietà e coesione economico sociale stabiliti dall'articolo 42, secondo comma, della Costituzione e di <i>perequazione urbanistica</i>, di cui all'articolo 7, i proprietari degli immobili interessati da nuovi insediamenti e da interventi di riqualificazione <i>concorrono alla realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale nelle forme stabilite dagli strumenti di pianificazione urbanistica</i>, in conformità a quanto previsto dalla presente legge. (<i>partenariato pubblico - privato</i>) <sup>254</sup>.</p>
---	--

<sup>252</sup>. AAVV (2010), *La legge regionale n.6 del 2009 di riforma della disciplina regionale di governo del territorio*, INU Edizioni, Roma.

<sup>253</sup>. Cfr. Legge regionale n.19 del 1998

<sup>254</sup>. Cfr. introduzione dell'articolo 7-bis nella legge regionale n. 20 del 2000: "Art. 7-bis *Concorso alla realizzazione delle politiche di edilizia residenziale sociale*"

<sup>255</sup>. Delpiano A., Malossi E. (2009), *La Pianificazione sovracomunale in Le istituzioni del Federalismo*, rivista di affari istituzionali. Fonte: <https://emiliaromagna.it>

La legge aggiunge quindi gli alloggi di edilizia residenziale sociale nel novero delle dotazioni territoriali, equiparando la necessità della loro realizzazione a quella delle altre opere di urbanizzazione primaria e secondaria comprese negli standard urbanistici. Il concetto cardine di questa riforma è che l'elevazione degli standard qualitativi delle città debba essere caratterizzato fortemente dalla crescita di questo peculiare servizio pubblico, diretto a soddisfare un bisogno primario della persona: avere una casa. <sup>255</sup>

### 6.1.2. Il Patto per la casa della Regione Emilia-Romagna

Lo strumento più recente e innovativo, in corso di realizzazione per l'implementazione delle politiche abitative in Emilia – Romagna è il «Patto per la Casa», che costituisce un'ulteriore azione integrativa per ampliare l'offerta di alloggi in locazione a canoni calmierati.

Le finalità principali del programma si suddividono come descritto nella seguente tabella.

**Tabella 7 – Le finalità operative del Patto per la Casa<sup>256</sup>**

Ampliare l'offerta di alloggi in locazione a canoni calmierati, prioritariamente favorendo l'utilizzo del patrimonio abitativo esistente, con una particolare attenzione verso la cosiddetta fascia intermedia.
Incentivare la formazione e la progressiva specializzazione di operatori in grado di gestire il patrimonio di alloggi via via messo a disposizione per il Programma, sia sotto il profilo immobiliare che sotto quello sociale.
Facilitare l'uscita dei cittadini dagli alloggi di edilizia residenziale pubblica, in un'ottica di un migliore e più razionale utilizzo del patrimonio disponibile.
Favorire l'immissione di nuovi alloggi sul mercato della locazione a canone calmierato, attraverso il riuso del patrimonio edilizio esistente.
Incentivare la formazione di soggetti in grado di gestire la locazione di tali alloggi, sia sotto il profilo immobiliare che sotto quello sociale.

Il programma “Patto per la casa” si prefigge un duplice obiettivo, declinato nell'Allegato A parte integrante della delibera 257: favorire l'immissione di nuovi alloggi nel mercato della locazione con canone calmierato, attraverso il riuso del patrimonio edilizio esistente non utilizzato ed investire per la formazione di personale qualificato per la gestione della locazione degli alloggi, sia in ambito immobiliare, sia in ambito sociale.

L'obiettivo di ampliamento del patrimonio è prioritariamente ricercato attraverso l'individuazione di patrimonio abitativo esistente, pubblico o privato, attualmente non utilizzato e potenzialmente disponibile per la messa a disposizione per politiche di affitto calmierato.

La tipologia di immobili ad uso abitativo interessata dall'avviso comprende l'individuazione di alloggi potenzialmente utilizzabili per le finalità del programma, anche con temporalità differenti, sulla base di tre tipologie.

**Tabella 8 – Tipologie di alloggi utilizzabili per le finalità del programma<sup>258</sup>**

Tipologia A	Tipologia B	Tipologia C
Alloggi, nuovi o ristrutturati, comunque immediatamente utilizzabili.	Alloggi utilizzabili a seguito di lavori di lieve entità di durata non superiore a 90 giorni e di importo massimo di lavori necessari per la loro piena utilizzabilità pari a 25.000 euro.	Alloggi utilizzabili solo a seguito di lavori di durata e importo superiore a quanto indicato alla lettera precedente. 259

Tutti i soggetti pubblici e privati (persone fisiche e giuridiche) che siano proprietari in modo pieno ed esclusivo di uno o più alloggi con le caratteristiche succitate (presenti nell'art.4 dell'Avviso Pubblico per la manifestazione di interesse per la ricognizione nel territorio della Regione Emilia -Romagna di alloggi ad uso abitativo

256. Regione Emilia-Romagna, Politiche abitative, Patto per la casa Emilia-Romagna, Finalità.  
Fonte: <https://emiliaromagna.it>

257. Cfr. Delibera Num. 2115 del 13/12/2021 “Patto per la casa, avvio del programma” fonte: Regione Emilia – Romagna, atti amministrativi giunta regionale. Fonte: <https://emiliaromagna.it>

258. Regione Emilia-Romagna, Politiche abitative, Patto per la casa Emilia-Romagna, Finalità.  
Fonte: <https://emiliaromagna.it>

259. Ibidem

da destinare alla locazione a canone calmierato) possono proporli in locazione alle condizioni di cui all'art. 2 del succitato avviso 260. Il Programma si attua secondo *tre diverse modalità*, che si contraddistinguono per il ruolo assunto in ciascuna di essa dal soggetto gestore 261:

**Tabella 9 – Modalità di attuazione del programma**

Modalità A	Modalità B	Modalità C
in cui il soggetto proprietario degli alloggi è anche Gestore.	in cui il soggetto gestore ha la funzione di intermediazione e di supporto nella locazione tra proprietario e inquilino.	in cui il soggetto gestore assume in locazione gli alloggi resi disponibili dai proprietari, garantendo loro una serie di servizi tecnico-amministrativi.

260. AVVISO PUBBLICO per la Manifestazione di interesse per la ricognizione nel territorio della Regione Emilia-Romagna di alloggi ad uso abitativo da destinare alla locazione a canone calmierato, Regione Emilia – Romagna, Politiche Abitative, dicembre 2021.  
Fonte: <https://emiliaromagna.it>

261. Fonte: Regione Emilia-Romagna, Politiche abitative, Patto per la casa Emilia-Romagna, Finalità.  
Fonte: <https://emiliaromagna.it>

A prescindere dalla modalità attuativa, il rapporto tra soggetto gestore ed ente locale è sempre regolato da una specifica convenzione. Nell'ambito del Programma, il soggetto gestore convenzionato agisce per conto dell'ente locale 262. I *destinatari* delle risorse sono gli Enti locali (Comuni, Unioni di Comuni, Città Metropolitana). Le risorse destinate al Programma ammontano a complessivi 7.000.000 euro di cui 4.000.000 euro nell'anno 2022 ed euro 3.000.000 nell'anno 2023.

Le risorse sono utilizzate a beneficio di *inquilini, proprietari e soggetti gestori*, come nella tabella di seguito riepilogato.

**Tabella 10 – Modalità di impiego delle risorse del programma<sup>263</sup>**

Inquilini	Proprietari	Gestori
In possesso dei requisiti specificati nel Regolamento possono ricevere un contributo a fondo perduto in quota affitto, ove previsto in base alla categoria ISEE e al rapporto canone/reddito, per la durata del contratto ed in relazione alla situazione reddituale del nucleo familiare; inoltre non devono corrispondere il deposito cauzionale.	Ricevono, per tramite del soggetto gestore e fino a specifici massimali, un contributo per costi in fase di attivazione, conduzione e di chiusura del contratto. Inoltre, sono garantiti da un fondo di garanzia per eventuali morosità e relativo contenzioso e possono usufruire su richiesta di un'anticipazione di alcune mensilità del canone di locazione.	Riceve un contributo a parziale copertura dei servizi svolti, progressivamente crescente spostandosi dalla modalità A alla modalità C. 264

262. Sezione Governo del Territorio – Politiche Abitative Regione Emilia-Romagna:  
Fonte: <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/patto-per-la-casa-emilia-romagna>

263. Fonte: Regione Emilia-Romagna, Politiche abitative, Patto per la casa Emilia-Romagna, Finalità.  
Fonte: <https://emiliaromagna.it>

264. Come specificato nella tabella di cui al punto nella nota 69, "modalità attuative".

265. Sezione Governo del Territorio – Politiche Abitative Regione Emilia-Romagna.  
Fonte: <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/patto-per-la-casa-emilia-romagna>

Le risorse sono concesse agli enti locali ad avvenuta adesione al Programma, come dettagliato nel Regolamento e ad avvenuta sottoscrizione della convenzione con il soggetto gestore. Il Programma *non ha una scadenza* e non prevede un riparto predeterminato ma si attiva su iniziative degli Enti locali. 265

### 6.1.3. L'edilizia sociale: il programma P.I.E.R.S.

Il *Programma Integrato di Edilizia Residenziale Sociale (PIERS)* sulla base degli indirizzi programmatici ed i criteri definiti nella delibera CIPE n. 127 del 17 dicembre 2017, viene attuato dalle regioni a cui vengono assegnate le risorse finanziarie in seguito alla presentazione di un progetto che rispetti i requisiti indicati nella suddetta.

**Tabella 11 – Obiettivi del Programma<sup>266</sup>**

Incrementare l'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica e/o sociale	Promuovere programmi integrati di intervento, volti ad obiettivi di rigenerazione urbana e di coesione sociale	Promuovere interventi ed azioni di miglioramento della qualità urbana attraverso riqualificazione e potenziamento delle dotazioni territoriali	Promuovere la realizzazione di interventi volti a innalzare la qualità del vivere e dell'abitare
Da concedere in locazione o godimento, permanente o a termine, o da acquisire in proprietà attraverso patti di futura vendita, a soggetti in possesso di specifici requisiti al fine di consentire una capacità di risposta più adeguata alla evoluzione del fabbisogno abitativo.	Prioritariamente attraverso interventi di recupero e ristrutturazione di immobili esistenti in coerenza con le politiche regionali dirette a contenere il consumo del suolo.	Riscontrando i parametri minimi richiesti dalla Delibera CIPE 267	Attraverso il miglioramento delle condizioni di accessibilità e della sicurezza degli spazi e degli edifici pubblici ed il superamento delle barriere architettoniche.

**Tabella 12 – Requisiti per accedere al Programma<sup>268</sup>**

Comuni con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti	Proposte progettuali che abbiano richiesto un ammontare tra i 5 e i 5,5 milioni di € per il finanziamento	Cofinanziamento da parte di soggetti locali, pubblici e/o privati, non inferiore al 20% del contributo richiesto.
---	---	---

**Tabella 13 – Destinatari del programma<sup>269</sup>**

Fasce di popolazione in posizione non urgente nella graduatoria per alloggi di edilizia residenziale pubblica;	Fasce di popolazione appartenenti alla cosiddetta «fascia grigia» in ottemperanza alla definizione nazionale dei destinatari di edilizia sociale (famiglie monoparentali, studenti, disabili, pensionati, immigrati lavoratori).
--	--

Con deliberazione della Giunta regionale è stato approvato l'elenco di Comuni ammessi a finanziamento. Si è pertanto ad oggi conclusa la valutazione delle manifestazioni di interesse pervenute, tra i 10 Comuni che complessivamente hanno risposto i quattro risultati assegnatari dei finanziamenti sono quelli di Carpi, Rimini, Reggio Emilia e Ravenna.

266. Fonte: Programma PIERS, Territorio, Regione Emilia-Romagna.  
Fonte: <https://territorio.regione.emiliaromagna.it>

267. Art 2 punto 6 delib. CIPE 127 17/12/2017.

268. Programma PIERS, Territorio, Regione Emilia-Romagna.  
Fonte: <https://territorio.regione.emiliaromagna.it>

269. Ibidem.

*6.1.3.1 Un esempio di caso studio attuato tramite il programma: Piano Integrato Edilizia Residenziale Sociale "902 / Abitare Solidale", Comune di Reggio Emilia<sup>170</sup>*

L'area oggetto di intervento interessa una superficie territoriale di 1,85 ha, circa 7% della relativa area complessiva di trasformazione urbana.

L'ambito territoriale si caratterizza per l'elevata accessibilità infrastrutturale. In esso è infatti situata la stazione ferroviaria storica di Reggio Emilia e il CIM - Centro d'Interscambio della Mobilità (linee bus interurbane, linee Gran Turismo nazionali e internazionali), confinante a nord dell'area di trasformazione urbana.

Negli ultimi 25 anni, l'ambito urbano della Stazione è stato oggetto di profonde trasformazioni sociali ed economiche.

La fine della città/fabbrica e la conseguente dismissione delle attività produttive nelle aree situate a nord della linea ferroviaria Milano, e la conseguente riconversione e rigenerazione, ha generato un ampio processo di transizione funzionale, economica e sociale dello spazio urbano.

Nell'isolato risiedono 1.258 abitanti, con una forte prevalenza di cittadini stranieri (oltre il 74%).

Le caratteristiche demografiche sono differenti rispetto alle altre aree della città: quasi il 59% della popolazione residente è composta prevalentemente da uomini, di cui circa il 54% in età compresa tra i 30 e 54 anni.

L'indice di vecchiaia è ampiamente inferiore rispetto all'indice di vecchiaia della città.

Le famiglie monopersonali rappresentano il 62% dei nuclei familiari residenti.

Queste caratteristiche sociodemografiche "hanno determinato rilevanti criticità nei processi di coesione, inclusione e integrazione sociale della popolazione residente <sup>171</sup>" con conseguente marginalità e isolamento sociale, economica e culturale e percezione di una crescente condizione di insicurezza urbana dell'isolato da parte della popolazione residente e della città.

L'identificazione dell'ambito di intervento si è basata sull'analisi dei seguenti parametri di contesto:

- Dotazione di spazi pubblici limitrofi alla residenza.
- Presenza di unità abitative di proprietà pubblica.
- Potenziale di accessibilità veicolare e ciclopeditone.
- Potenziale di attrattività sociale e culturale.

La finalità del programma inerente alla densificazione funzionale si configura attraverso i seguenti obiettivi:

- Incrementare l'offerta di abitazioni di proprietà pubblica in locazione permanente (ERS) e per l'edilizia residenziale pubblica (ERP);
- Incrementare gli spazi e le funzioni per attività no-profit;
- Intensificare l'offerta funzionale per attività ludico-sportive;
- Integrare le funzioni aggregative esistenti con gli spazi aperti di uso pubblico limitrofi;
- Potenziare l'uso degli spazi aperti di uso pubblico per funzioni

<sup>170</sup>. Relazione illustrativa Programma PIERS, "902 / Abitare Solidale", Comune di Reggio Emilia, ACER REGGIO EMILIA. Fonte: <https://acer.it>

<sup>171</sup>. Ibidem.

socioculturali.

Il primo degli obiettivi, “incrementare l’offerta di abitazioni di proprietà pubblica in locazione permanente (ERS) e per l’edilizia residenziale pubblica (ERP)”, si configura successivamente all’interno dei seguenti obiettivi di rigenerazione funzionale:

- Integrare le funzioni abitative con gli spazi a destinazione socioculturali (*co - living*);
- Sperimentare modelli di locazione permanente di tipo temporaneo (*microliving*).

Queste strategie consentono di configurare un programma integrato di investimento e gestione funzionale a:

- Acquisire le unità abitative di proprietà privata;
- Generare il recupero e la ristrutturazione del patrimonio immobiliare e degli spazi pubblici esistenti;
- Incrementare l’offerta di alloggi ERP/ERS;
- Integrare e densificare le funzioni esistenti;
- Innovare il modello gestionale del patrimonio immobiliare di proprietà pubblica;
- Generare attrattività abitativa, sociale, economica e culturale;
- Incrementare la sicurezza urbana dell’area urbana limitrofa.

Il piano prevede la realizzazione di un intervento di recupero edilizio integrale degli organismi edilizi esistenti attraverso intervento di ristrutturazione urbanistico-edilizia funzionale alla riconfigurazione e ibridazione delle funzioni residenziali e di interesse collettivo.

- Superficie complessiva 8500 mq
- Superficie fondiaria 2770 mq

Le proprietà private oggetto dello stralcio attuativo sono oggetto di vincolo di esproprio, disciplinato attraverso l’adozione di specifico strumento urbanistico attuativo (PRU) funzionale all’attuazione dell’intero piano integrato. Contestualmente viene attivato un Piano di Valorizzazione e Razionalizzazione del Patrimonio abitativo 272 di proprietà comunale, a supporto della sostenibilità economico-finanziaria del procedimento espropriativo. La procedura espropriativa è stata supportata da attività di accompagnamento all’abitare e funzionale alla ricollocazione abitativa dei nuclei familiari residenti titolari d’uso di locazione dell’abitazione oggetto di esproprio.

Le funzioni residenziali previste sono finalizzate a garantire la seguente offerta abitativa:

- 40 alloggi ERS (locazione permanente >20 anni, locazione temporanea);
- 18 alloggi ERP.

Al fine di garantire un’adeguata mixité sociale della popolazione residente, con particolare riferimento alle trasformazioni sociodemografiche e i conseguenti emergenti bisogni sociali, i beneficiari

272. Vedasi documentazione tecnica allegata alle previsioni di piano nella sezione del bando per manifestazione di interesse delle proposte per i PIERS in *AVVISO PUBBLICO per la Manifestazione di interesse per la ricognizione nel territorio della Regione Emilia -Romagna di alloggi ad uso abitativo da destinare alla locazione a canone calmierato*, Regione Emilia – Romagna, Politiche Abitative, Dicembre 2021: “Il Piano di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio abitativo di proprietà pubblica Il Comune di Reggio Emilia, ove sia attribuito il co-finanziamento regionale oggetto della presente Manifestazione di Interesse, procederà alla programmazione delle attività tecnico-amministrative funzionali alla definizione di un Piano di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio abitativo di proprietà pubblica, attraverso analisi patrimoniali multi-criterio (es. rapporto di incidenza della proprietà pubblica nelle quote condominiali, presenza/assenza impianto di ascensore, vetustà alloggio, costi di ripristino, canoni corrisposti, etc.)”.

273. Sezione *Investimenti, finanziamenti, organizzazione*, relazione illustrativa Piano Integrato Edilizia Residenziale Sociale "902 / *Abitare Solidale*" Comune di Reggio Emilia, ACER Reggio Emilia.

274. In data 13.12.2020 l'Azienda Casa Emilia-Romagna della provincia di Reggio Emilia ha inviato dichiarazione di atto unilaterale d'obbligo in cui, a fronte dell'assegnazione della gestione immobiliare e sociale, con conseguente attribuzione dei relativi proventi dei canoni di locazione e concessione d'uso delle unità abitative ERP ed ERS e degli spazi di interesse collettivo, realizzati nell'ambito dello stralcio attuativo A, si dichiara la disponibilità a:

- Cofinanziare per importo pari a 1.400.000 euro il Piano integrato oggetto della presente manifestazione di interesse; - attivare l'offerta abitativa dell'Agenzia per l'Affitto a supporto della ricollocazione dei residenti nelle unità immobiliari oggetto di esproprio e titolari di contratto di locazione;
- Garantire le attività di accompagnamento all'abitare e mediazione sociale funzionale alle procedure espropriative previste dal Piano integrato;
- Assumere le attività tecnico-amministrative propedeutiche all'appalto dei lavori del Piano integrato, con particolare riferimento agli interventi edilizi previsti nello Stralcio attuativo A;
- Predisporre gli atti tecnico-amministrativi propedeutici all'attivazione delle risorse finanziarie del Conto Termico, quale cofinanziamento generato dagli interventi oggetto di efficientamento energetico, per un valore stimato di 800.000,00 euro.

275. Cfr. L.R. 19/2014 Emilia- Romagna "Norme per la promozione e il sostegno dell'economia solidale".

276. Il set di indicatori sarà oggetto di un progetto di ricerca, promosso dall'Università di Ferrara in collaborazione con il sistema universitario regionale ed ACER Reggio Emilia, nel corso del biennio 2021 - 2022.

dell'offerta abitativa sono stati individuati nelle seguenti categorie:

- Nuclei familiari monogenitoriali;
- Lavoratori temporanei;
- Studenti;
- Anziani autosufficienti;
- Nuclei familiari di piccole dimensioni;
- Nuclei familiari di medie dimensioni;
- Nuclei familiari di grandi dimensioni.

Il modello di finanziamento 273 ha previsto un piano di finanziamento ER/PIERS, ripartito in:

- 4.400.000 euro interventi di edilizia residenziale ERP/ERS;
- 1.100.000 euro quota (20%) del co-finanziamento PIERS destinata ad interventi di urbanizzazione primaria e secondaria.

Il quadro finanziario è composto inoltre delle risorse finanziarie da parte del Comune di Reggio Emilia, della Regione Emilia-Romagna, di GSE Conto termico e dall'ACER di Reggio Emilia.

**Tabella 14 – Ripartizione risorse per l'attuazione del programma**

Comune di Reggio Emilia	Piano di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio abitativo di proprietà pubblica
Comune di Reggio Emilia	Risorse proprie - procedimenti tecnico-amministrativi propedeutici per il reperimento della quota parte di risorse finanziarie di propria competenza.
Regione Emilia-Romagna	Accordo di Programma Sicurezza Urbana
GSE Conto Termico	Intervento di riqualificazione energetica
ACER Reggio Emilia	Risorse proprie - atto unilaterale d'obbligo. 274

Il modello di gestione del co-living, fondato sui principi dell'economia solidale 275 ha l'obbligo di garantire sostenibilità sociale, economica ed ambientale, in particolare:

- Contrasto della povertà;
- Benessere e salute;
- Uso sostenibile dell'energia;
- Riduzione delle ineguaglianze;
- Sviluppo di città e comunità sostenibili;
- Economia circolare.

Il modello gestionale di co-living si struttura attraverso processi di "relazione e ibridazione socioculturale a supporto dell'abitare solidale", basati su modalità inclusive sia verso i residenti che verso gli abitanti e le associazioni del quartiere e della città, generare attrattività socioculturale, innovazione e inclusione sociale.

La gestione sociale del patrimonio residenziale pubblico e delle relative funzioni complementari, sia degli edifici che della comunità, è caratterizzata da metodologie finalizzate all'innovazione, coesione e inclusione sociale, e fondate sui principi dell'economia solidale e circolare, ed è stato realizzato un set di indicatori per il monitoraggio del progetto per la valutazione di impatto sociale dell'intervento. 276

### **6.1.4. Il Piano Urbanistico Generale (P.U.G.) della città di Bologna**

#### *6.1.4.1 Una panoramica*

Il Piano è stato redatto secondo le disposizioni contenute nella nuova Legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 “Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio”.

Poiché il Comune di Bologna risulta già dotato di strumenti urbanistici predisposti ai sensi della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (“Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio”) la nuova Legge prevede che venga avviata una “unica variante generale diretta a unificare e conformare le previsioni dei piani vigenti ai contenuti del Piano urbanistico generale” da essa stabiliti. Il PUG di Bologna si compone di quattro documenti, che sono:

- “Profilo e conoscenze”, che costituisce la base conoscitiva del Piano,
- “Aspetti e strategie”, che costituisce la parte di proposta di Piano,
- “Documento di VALSAT” e “Tavola dei vincoli”;
- il “Regolamento edilizio”, il quinto documento del Piano, in quanto contemporaneamente elaborato, anche se la sua approvazione segue una strada diversa.

Il Quadro conoscitivo è costituito da 80 schede che forniscono una descrizione degli indicatori utilizzati. Ogni descrizione restituisce una interpretazione, con testi sintetici che sottolineano le evidenze e i tratti qualificanti del tema studiato, le tendenze, gli aspetti prioritari che compongono il profilo della città, un profilo che suggerisce una prospettiva di sviluppo (la visione), gli obiettivi, le strategie, e le azioni del Piano.

La parte degli Aspetti e strategie costituisce il dispositivo centrale del piano, ed è l’interpretazione della “Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale” prefigurata dalla Legge.

Il documento di Strategie e Visione è una rappresentazione di carattere sintetico e propriamente ideogrammatico che ha come riferimento l’assetto consolidato della città cui si sovrappone l’individuazione schematica delle parti di territorio dove sono dominanti i tre obiettivi del Piano e le conseguenti strategie, dove queste si “territorializzano in maniera forte e paradigmatica”.

Il documento delle Strategie urbane rappresenta insieme significativi di strategie e azioni (riferite a ciascuno dei tre obiettivi del Piano) che interessano altrettante parti della città e/o materiali urbani.

Il documento delle Strategie locali rappresenta le strategie per la qualità di 24 *areali*, parti di città riconoscibili dai cittadini e sulle quali si è lavorato con i Laboratori di Quartiere, mettendo in atto processi partecipativi per la comunità. La composizione di questi areali si interfaccia con le zone statistiche in modo da garantire nel tempo l’aggiornamento dei dati e il monitoraggio delle trasformazioni. Le strategie locali si configurano come sistema di indirizzi figurati, supporto per le politiche pubbliche e le proposte di rige-

nerazione urbanistica, strumento per gli attori che intendono intervenire sul territorio e per i cittadini interessati a comprendere e discutere le scelte.

La Disciplina di Piano costituisce la parte normativa del Piano, definisce le condizioni necessarie per attuare le operazioni di trasformazione all'interno del territorio urbanizzato. La disciplina normativa del PUG è articolata secondo lo schema obiettivi/strategie/azioni proprio del Piano, anche allo scopo di rendere trasparenti i criteri di valutazione, requisito necessario data la sua impostazione prevalentemente non prescrittiva.

Ogni articolo contiene:

- una descrizione di come l'azione si sostanzia (nella descrizione vengono esplicitati strategia e obiettivi specifici);
- la definizione del campo di applicazione della norma
- tre diverse tipologie di indicazioni normative, definite secondo una logica di procedura
- indirizzi per le politiche urbane che hanno efficacia interna, servono al raccordo tra politiche di cui si farà carico l'Ufficio di piano;
- condizioni di sostenibilità per gli interventi urbanistici, cioè indirizzi che servono ad orientare la predisposizione di proposte di accordo operativo o di piani attuativi di iniziativa pubblica e, successivamente, la negoziazione pubblico-privato;
- prescrizioni per gli interventi edilizi, ovvero norme direttamente operative e cogenti per gli interventi edilizi diretti.

Infine, lo Schema di Regolamento Edilizio, che costituisce parte della dimensione regolativa del Piano, non è più considerato dalla Legge strumento di pianificazione come era per il precedente Regolamento urbanistico edilizio; ciononostante, e per quanto possibile, nel rispetto della normativa, lo schema è stato elaborato in maniera coordinata con il Piano urbanistico generale (PUG), in quanto raccoglie una significativa eredità del previgente Regolamento urbanistico edilizio. Il Regolamento realizza comunque il coordinamento con il Piano, in modo che le definizioni degli oggetti trattati convergano e sia chiara la distinzione tra una disciplina territorializzata delle trasformazioni, che sta nel Piano, e una disciplina definitoria e prescrittiva sui materiali urbani (in quanto tali, indipendentemente dalla loro collocazione nello spazio), che sta nel Regolamento. La dimensione operativa all'interno del PUG di Bologna è secondo la LR 24/2017 art.38 affidata agli Accordi operativi e i Piani attuativi di iniziativa pubblica.

Le previsioni del PUG relative al riuso e alla rigenerazione del territorio urbanizzato e alle nuove urbanizzazioni si attuano principalmente attraverso accordi operativi, fatte salve le trasformazioni soggette ad intervento diretto. Il Comune, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento dei privati, può promuovere la presentazione di proposte di accordi operativi attraverso la pubblicazione periodica di avvisi pubblici di manifestazione di interesse, nei quali esplicita gli obiettivi prioritari da perseguire nell'attuazione delle previsioni del piano.

A tale scopo il Comune può altresì fornire indicazioni di massima di carattere progettuale e localizzativo, da osservarsi nella predisposizione del progetto urbano per gli ambiti caratterizzati da una significativa carenza di tali fattori identitari, dalla mancanza di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici o da significative criticità ambientali.

In generale, la presentazione di proposte di rigenerazione che riguardino spazi abitati deve contenere lo studio di un percorso di informazione/condivisione delle principali scelte progettuali con i cittadini delle aree interessate e contermini, che parta da una attenta considerazione delle indicazioni contenute nelle tavole Assetti e strategie - Strategie locali del Piano.

Il PUG ha il compito di predisporre gli obiettivi generali cui gli Accordi operativi dovranno uniformarsi; è necessario comunque sottolineare che nel Piano la relazione tra perimetri e strategie ha lo scopo di rendere riconoscibile il territorio interessato e non quello di associarvi una disciplina (come, per esempio, avveniva con gli 'ambiti' previsti dalla LR 20/2000), per cui l'accordo o il piano attuativo avranno loro perimetri definiti alla scala idonea e risultanti dalle ulteriori, necessarie verifiche di compatibilità con le strategie del Piano. Tale componente preliminare agli Accordi operativi si trova nel documento di Disciplina di Piano, e corrisponde alla seconda parte delle Strategie Urbane descritte nella dimensione strutturale. Infatti, oltre a definire le strategie attraverso cui attuare i tre obiettivi generali del Piano, il documento delle definisce e dettaglia quali azioni introdurre in relazione ad ogni strategia. Il documento di Disciplina di Piano specifica per ogni azione sia la dimensione operativa che regolativa. Della dimensione operativa fanno parte i contenuti relativi alla descrizione di come vengono esplicitati strategia e obiettivi specifici, la definizione del campo di applicazione della norma e gli indirizzi per le politiche urbane, che hanno efficacia interna, sono rivolti all'Amministrazione nelle sue diverse componenti e strutture, servono al raccordo tra politiche di cui si farà carico l'Ufficio di piano.

Infine, le Condizioni di sostenibilità per gli interventi urbanistici servono in particolare ad orientare la predisposizione di proposte di Accordo operativo o di Piani attuativi di iniziativa pubblica; i soggetti pubblici e privati devono conformarsi a tali disposizioni rispetto al perseguimento delle finalità generali e degli obiettivi prestazionali, ma mantengono autonomia nella definizione delle modalità attuative.

Con l'obiettivo di superare la stagione dell'espansione urbana, il PUG di Bologna assume come prospettive per la rigenerazione: la resilienza ambientale; il sostegno all'attrattività della città e l'offerta qualificata di lavoro; e, come aspetto su cui ci si concentrerà maggiormente in questo lavoro di ricerca, il bisogno di garantire abitabilità e inclusione, in un'opera di integrazione delle politiche abitative all'interno dello strumento di pianificazione locale.

#### 6.1.4.2. La trattazione dell'integrazione delle politiche abitative all'interno del PUG

L'abitabilità è la vera dimensione del Piano, e non coincide con il costruire la residenza ma riguarda il modo in cui il territorio è in grado di assicurare agli abitanti buone condizioni di vita e uguali opportunità di accesso ai servizi, al lavoro, agli spazi naturali e di socialità.

All'interno delle Strategie Urbane si trova la sezione Abitabilità e Inclusione del Piano, il cui obiettivo è quello di offrire alloggi accessibili alle fasce di popolazioni appartenenti alla cosiddetta "fascia grigia": la strategia è suddivisa in vari obiettivi, tra cui figurano il "favorire l'aumento e l'innovazione di offerta abitativa in locazione, favorire l'offerta di abitazioni sociali, sperimentare nuove forme abitative, introdurre mix funzionali nelle aree prossime ai tessuti residenziali e coinvolgere la comunità attraverso processi partecipativi". 277

Nel Comune di Bologna oltre 12 mila alloggi sono di edilizia residenziale pubblica e circa il 20% degli alloggi in affitto è un alloggio a canone sociale. Le differenze interne al territorio comunale, anche in ragione di concentrazioni fisiche di welfare abitativo, portano a identificare luoghi definibili a "rischio di periferizzazione", sulle quali si deve "intervenire per rigenerarne l'abitabilità." La definizione dell'abitare sociale all'interno del piano si concretizza in alloggi in affitto, o a proprietà indivisa, a canoni concordati, per un almeno 20 anni, indirizzati a specifiche categorie. Nella prima sezione della strategia urbana Abitabilità e Inclusione del PUG è presente la strategia 2.1 Estendere l'accesso alla casa, che "si pone l'obiettivo di dare una risposta alla necessità di incrementare e assicurare una varia e adeguata offerta di nuove abitazioni, per andare incontro alla domanda e alle esigenze di ampie e differenti richieste da parte di anziani, giovani, famiglie, studenti e lavoratori. 278" Le nuove abitazioni verranno realizzate con il recupero del patrimonio edilizio esistente 279 con il completamento di piani vigenti 280, ovvero attraverso interventi di riuso e rigenerazione urbana di aree urbane 281. Il Piano incentiva l'orientamento di questi interventi al mercato abitativo per la locazione, con particolare interesse per lo sviluppo di segmenti di mercato innovativi. L'azione si applica al "territorio urbanizzato 282". Il Piano, mediante l'Edilizia Residenziale Sociale (ERS), concorre "a garantire gli obiettivi di abitabilità, integrazione e coesione sociale in ragione delle risultanze del Quadro Conoscitivo e della domanda sociale emergente legata alla locazione. 283" Altresì, il Comune di Bologna sostiene azioni integrate per conseguire l'obiettivo di un adeguato sviluppo dell'offerta di alloggi sociali, coordinando gli interventi urbanistici con le politiche di welfare, garantendo un mix di funzioni per tamponare rischi di marginalizzazione di alcune parti della Città; altra azione significativa annoverata tra le strategie urbane del Piano si concretizza nell' "introdurre mix funzionali e tipologici nelle aree specializzate prossime a tessuti residenziali 284": difatti, alcune delle aree specializzate della città si trovano in condizioni di prosimità con contesti abitativi.

277. Cfr.: PUG, Primo incontro tematico abitabilità e inclusione, comune di Bologna, 2021.

278. Cfr. PUG Bologna, Strategie Urbane, *Abitabilità e Inclusione*, Documento Conoscitivo del Piano  
Fonte: <https://sit.comune.bologna.it>

279. Cfr. Strategie Urbane, azione 1.1.a.  
Fonte: <https://sit.comune.bologna.it>

280. Cfr. Documento Conoscitivo del piano, azione 1.1.c. Fonte: <https://sit.comune.bologna.it>

281. Ibidem.

282. Cfr. Zonizzazione in catalogo dei dati cartografici. Fonte: <https://gis.comune.bologna.it>

283. Cfr. Documento conoscitivo del Piano, *Favorire l'offerta di edilizia abitativa sociale*.  
Fonte: <https://sit.comune.bologna.it>

284. Cfr. azione 2.1d strategie urbane, PUG Bologna, Quadro conoscitivo.  
Fonte: <https://sit.comune.bologna.it>

Le trasformazioni negli usi, già in essere o in corso, riscontrabili in molti insediamenti specializzati esistenti, mostrano possibilità di convivenze tra usi e pratiche talvolta inedite). Il mix funzionale, oltre a garantire un uso più articolato di parti di città che non ha più senso settorializzare, può essere promosso e sostenuto anche attraverso la realizzazione di interventi di Edilizia residenziale sociale.

Molto importante è financo la pratica di “coinvolgere le comunità attraverso processi partecipativi <sup>285</sup>”: i processi partecipativi hanno “l’obiettivo di accrescere la qualità delle trasformazioni e introdurre innovazione, valorizzando il contributo conoscitivo e propositivo derivante dalla percezione degli abitanti, dalla creatività diffusa e dalle pratiche d’uso in atto <sup>286</sup>”; questo si traduce in un accrescimento dell’efficacia dell’azione pubblica sulla cura del territorio, valorizzando la cittadinanza attiva, favorisce la coesione e l’inclusione sociale. L’attivazione di processi partecipativi in occasione di interventi di addensamento e sostituzione urbana e di ristrutturazione urbanistica è essenziale per migliorare l’inserimento del nuovo inserimento nel contesto urbano esistente. Dal quadro conoscitivo emerge la necessità di una migliore articolazione di offerta abitativa sociale dal momento che la richiesta proviene da diversi tipi di utenti. L’offerta deve garantire anche un certo grado di flessibilità rispetto all’utenza, per far fronte ai mutamenti che la domanda avrà nel tempo e alle conseguenti esigenze che gli utenti esprimeranno. Al contempo si devono attivare offerte integrate, coinvolgendo diverse tipologie di utenti per costruire contesti sociali più vari dove sia possibile attivare anche scelte di vita collaborative. In queste forme di vita collaborativa rientrano gli interventi di abitare condiviso e solidale (che possono dare luogo a forme di cohousing, condomini e villaggi solidali e altre forme di abitare solidale), promossi da un soggetto collettivo composto da una pluralità di nuclei familiari che progettano e gestiscono in modo condiviso spazi domestici e spazi comuni. “Dal punto di vista dell’articolazione degli spazi, nel caso di forme di abitare collaborative, particolare attenzione deve essere posta alla previsione di spazi per funzioni da svolgersi in maniera comune e che si andranno a definire e ridefinire nel tempo (sale comuni, sale per svolgere lavori compatibili a tempo determinato, spazi di coworking, spazi per la custodia e la ricreazione dei bambini...). Negli interventi per forme di abitare solidale e condiviso vengono perseguiti: obiettivi di solidarietà nella gestione quotidiana degli spazi, il contributo sociale di apertura al territorio che il progetto offre alla città; gli elementi di sostenibilità ambientale e edilizia, economica e sociale dell’insediamento.” <sup>287</sup>

<sup>285</sup>. Cfr. azione 2.1e. Fonte: <https://sit.comune.bologna.it>

<sup>286</sup>. Ibidem

<sup>287</sup>. Cfr. Documento conoscitivo del piano, azione *Sperimentare nuove forme abitative*. Fonte: <https://sit.comune.bologna.it>

### 6.1.4.3. Un approfondimento: Il nuovo Piano per l'Abitare del Comune di Bologna<sup>288</sup>

Bologna è stata il primo Comune in Italia a dare una definizione normativa e tecnica di Abitare Collaborativo e solidale attraverso le seguenti normative approvate nel corso del processo di Piano:

- LR 19/2014 Norme per la promozione e il sostegno dell'economia solidale - art. 3 definizione di "Abitare solidale": le azioni, i piani, i programmi e le politiche abitative e territoriali atti a declinare in forma solidale, integrata e strategica le esigenze e le aspettative economiche, sociali, insediative, ambientali e culturali delle comunità locali. L'articolo va a disciplinare in maniera puntuale le modalità e le possibilità di realizzazione di forme di abitare collaborativo, note anche *come co-housing*, all'interno del quadro più ampio degli Interventi diretti nell'ambito dell'attività edilizia.
- Delibera del Consiglio Comunale del 20/11/2018 (PG n 482773/2018) Approvazione variante RUE art. 32bis.
- Delibera di consiglio 115610/2019 Esclusione tassazione TARI parti comuni a uso collettivo dei *cohousing*, secondo art. 32 bis del RUE.

Nei primi giorni di aprile 2023, nell'ambito della tre giorni "Abitare, Salute e Conoscenza per la Grande Bologna" del 5, 6 e 7 aprile è stato presentato il nuovo Piano per l'abitare, che prevede <sup>289</sup>:

- Un investimento da parte del Comune di 200 milioni di euro, con risorse già reperite, per la realizzazione nei prossimi anni di circa 3 mila alloggi dedicate alle fasce più marginali, agli studenti, a chi cerca un affitto a canone agevolato.
- Altri alloggi, circa 2 mila, saranno realizzati insieme a Regione Emilia-Romagna, Università di Bologna e privati per accogliere le alte professionalità che arriveranno a Bologna attratte dalla presenza del Tecnopolo e delle aziende del territorio.
- I restanti alloggi saranno di edilizia privata.

La prima strategia del Piano è chiamata "Tre grandi Poli per una nuova idea di abitare <sup>290</sup>", e si concentra sulle tre seguenti zone: l'ambito areale ad alta accessibilità Bertalia (nel quartiere Bertalia - Lazzaretto), l'ex scalo ferroviario Ravone e l'ex caserma Stamoto:

- Al Lazzaretto, un grande comparto in trasformazione da diversi anni, verrà realizzato - su aree del Comune - un primo significativo intervento residenziale pubblico per l'affitto permanente. Entro il 2023 verrà bandito un concorso di progettazione, per avviare il programma di realizzazione di circa 280 alloggi, di cui circa 92 a servizio di un nuovo studentato pubblico. Un luogo che potrà così dare risposta a circa 600 persone, oltre a 180 studenti meritevoli e a basso reddito.
- All'ex Scalo Ravone, tra via Casarini e la ferrovia, con risorse del PNRR, è già in fase di progettazione il "distretto dell'innovazione e dell'economia collaborativa": 9.000 mq di superficie per circa 130 alloggi. Metà dei quali verrà realizzato direttamente dal Comune, con un investimento previsto di undici milioni di

<sup>288</sup>. Fonte: <https://sit.comune.bologna.it>

<sup>289</sup>. Piano per l'Abitare del Comune di Bologna, Comune di Bologna. Fonte: <https://sit.comune.bologna.it>

<sup>290</sup>. Piano per l'Abitare del Comune di Bologna, strategia 1, *Tre grandi Poli per una nuova idea di abitare*, Comune di Bologna. Fonte: <https://sit.comune.bologna.it>

euro. L'altra metà verrà realizzata tramite un bando rivolto agli operatori del mercato.

- Sull'ex Caserma Stamoto, tra via Massarenti e viale Felsina, insieme all'Agenzia del Demanio il Comune firmerà un protocollo d'intesa; la vocazione di quell'area è di usi misti, con una forte componente abitativa, anche sociale, una grande area verde, residenze per studenti ed altri servizi, compresi quelli sportivi. Questo percorso verrà fatto anche con un forte coinvolgimento dei cittadini e del Quartiere per definire gli usi e le funzioni più idonee rispetto ai bisogni.

La seconda strategia, "Sperimentazione di forme di abitare collaborativo 291", si concretizzerà nei contesti di recupero di cinque edifici pubblici in disuso:

- In Via Fioravanti 24, con un investimento 5,5 milioni, verrà realizzata la prima comunità energetica di autoconsumo collettivo in un edificio pubblico ad energia quasi zero.
- All'ex Clinica Beretta in via XXI Aprile 15, nascerà un condominio solidale per affrontare i temi dell'intergenerazionalità e dell'intersezionalità.
- In via Capo di Lucca 22 verrà realizzato un cohousing dedicato a giovani e famiglie, con una formula che prevederà l'intervento diretto della comunità stessa per una certa parte di lavori di autorecupero.
- In via Barontini 17, con Acer (proprietaria dell'immobile) si sta progressivamente realizzando un condominio collaborativo. Il Comune, nello stesso immobile, ristrutturerà altri 10 alloggi per famiglie con redditi intermedi.
- Per Villa Celestina, in via Boccaccio - bene confiscato alla criminalità e assegnato al Comune - entro quest'anno verrà bandito un concorso di progettazione per trasformare l'edificio e ospitare una comunità di abitanti che promuova il contrasto a tutte le mafie.

La terza strategia si compone di "Tre programmi per rigenerare l'Edilizia Residenziale Pubblica 292":

- Sfitto Zero è il programma di ristrutturazione di 600 alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica oggi sfitti per carenze manutentive, che vale circa 12 milioni di euro.
- Contrasto alla povertà energetica, per il miglioramento della performance energetica e la produzione da fonti rinnovabili negli edifici di Edilizia Residenziale Pubblica. Da una prima valutazione ci sono 2,5 ettari di tetti in 144 fabbricati pubblici potenzialmente disponibili all'installazione di pannelli fotovoltaici.
- Riduzione delle disuguaglianze nei caseggiati popolari è il programma per incrementare i servizi d'inclusione e coesione sociale, con attenzione anche alla prevenzione delle fragilità sanitarie.

291. Piano per l'Abitare del Comune di Bologna, strategia 2, *Sperimentazione di forme di abitare collaborativo*.  
Fonte: <https://sit.comune.bologna.it>

292. Ibidem, terza strategia: *Tre programmi per rigenerare l'Edilizia Residenziale Pubblica*.  
Fonte: <https://sit.comune.bologna.it>

La quarta strategia <sup>293</sup> prevede di concertare una nuova governance per l'edilizia sociale attraverso le seguenti azioni:

- Incentivi agli interventi privati che realizzano quantità di Edilizia sociale maggiori di quelle richieste dal Piano Urbanistico.
- Costituzione di un fondo per l'edilizia sociale, alimentato da risorse ricavate dal trasferimento dell'obbligo di realizzazione di Edilizia sociale e da altre risorse pubbliche,
- Creazione dell'Agenzia Sociale per l'affitto con l'obiettivo di intercettare una parte degli alloggi che già transitano per il mercato privato e favorire la rimessa nel circuito dell'affitto gli alloggi sfitti o ad uso turistico, per localarli a canoni ridotti a soggetti e famiglie con redditi intermedi, a fronte di incentivi pubblici diretti ai locatori (contributi, garanzie e altro).

La quinta ed ultima strategia prevede la sanzione di una Alleanza municipalista per una politica nazionale sulla casa <sup>294</sup>, i cui punti cardine sono stati presentati all'incontro del Comune di Bologna sul Piano per l'Abitare:

- Una legge quadro sull'Edilizia Residenziale Pubblica e Sociale.
- L'assegnazione gratuita ai Comuni degli immobili (aree e edifici) di enti statali o parastatali inutilizzati.
- Il rifinanziamento del Fondo nazionale locazione e del Fondo nazionale morosi incolpevoli.
- Una legge nazionale di regolamentazione delle piattaforme turistiche.
- Una misura nazionale che riconosca strutturalmente l'emergenza abitativa e l'*homelessness*.

<sup>293</sup>. Ibidem, quarta strategia.

Fonte: <https://sit.comune.bologna.it>

<sup>294</sup>. Piano per l'Abitare del Comune di Bologna, Quinta strategia, *un'alleanza municipalista sulla casa*.

Fonte: <https://sit.comune.bologna.it>

## 6.2 Lombardia

### 6.2.1. La normativa regionale di riferimento

I servizi abitativi pubblici in Lombardia sono regolati dalla L.R.16/2016 <sup>295</sup> e dal regolamento regionale n.4 agosto 2017 n.4 <sup>296</sup>.

Con la L.R. 28/12/2022, n. 33 <sup>297</sup> è stato modificato l'art.8 (Attività delle ALER), alla lett. e) del co.1, prevedendo espressamente la possibilità "di acquisire patrimonio oggetto di procedure fallimentari e concorsuali, anche se già destinato a servizi abitativi pubblici. <sup>298</sup>" Importanti modifiche alla normativa <sup>299</sup> sono state effettuate attraverso l'articolo 9 della L.R. 13 dicembre 2022 n.28 <sup>300</sup>, agli artt. 23, 25, 31 e 32 della L.R. 16/2016:

- Per non lasciare alloggi inutilizzati è stato introdotto, all'articolo 23, il comma 6 bis, con il quale si dispone che, dopo lo scorrimento della graduatoria, tali unità abitative potranno essere assegnate in deroga ai valori minimi e massimi (20%) di superficie utile residenziale stabiliti dalla tabella di cui all'articolo 9, comma 2, del RR 4 agosto 2017.
- Con l'introduzione all'articolo 23 del comma 6 ter viene consentito all'ente gestore, qualora nel periodo intercorrente tra la presentazione della domanda e l'assegnazione si verifichi una variazione dei componenti del nucleo familiare per nascita o morte o provvedimento dell'Autorità giudiziaria, di assegnare un alloggio, ove disponibile, corrispondente alla nuova composizione del nucleo familiare, compreso il nascituro.
- Con la modifica introdotta all'articolo 23 c.12 è stata ampliata la possibilità di subentrare nell'assegnazione ai casi di uscita volontaria dell'assegnatario dal nucleo familiare. La possibilità di subentrare resta limitata agli ascendenti e discendenti di primo grado, purché presenti al momento dell'assegnazione o l'ampliamento del nucleo familiare sia stato autorizzato da almeno dodici mesi.
- Con l'introduzione all'articolo 23 del comma 12bis è stato previsto che, per situazioni pregresse relative al subentro, non perfezionatesi per difetto del requisito della convivenza continua-

<sup>295</sup>. Cfr. Legge Regionale 8 luglio 2016, n. 16 *Disciplina regionale dei servizi abitativi* (BURL n. 28, suppl. del 12 luglio 2016)

<sup>296</sup>. Regolamento Regionale 4 agosto 2017, n. 4 *Disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e della permanenza nei servizi abitativi pubblici* (BURL n. 32, suppl. del 08 agosto 2017)

<sup>297</sup>. Cfr. Legge Regionale 28 dicembre 2022, n. 33 *Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9 ter della L.R. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2023* (BURL n. 52, suppl. del 29 dicembre 2022)

<sup>298</sup>. Ibidem.

<sup>299</sup>. Modifiche al regolamento regionale "Disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e della permanenza nei Servizi abitativi pubblici".  
Fonte: <https://regione.lombardia.it>

<sup>300</sup>. Legge Regionale 13 dicembre 2022, n. 28 *Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2022* (BURL n. 50, suppl. del 16 dicembre 2022)

301. Il contributo regionale di solidarietà è un'agevolazione economica per le famiglie in affitto nei servizi abitativi pubblici di proprietà dei Comuni o delle ALER per aiutarli nei costi della locazione (canone spese per i servizi comuni). Il contributo ha cadenza annuale ed è destinato a chi già abita in un alloggio o a chi accede per la prima volta in un alloggio pubblico. Il contributo copre il pagamento dei servizi a rimborso dell'anno di riferimento nonché l'eventuale debito pregresso della locazione sociale. Per servizi a rimborso, si intendono i costi riferiti alle spese di riscaldamento centralizzato, le pulizie degli spazi comuni, la manutenzione del verde, ecc. per i quali l'ente effettua il pagamento al fornitore o prestatore di servizio e successivamente chiede il rimborso dello stesso all'assegnatario.

Fonte: <https://regione.lombardia.it>

302. Le assegnazioni riguardanti i nuclei familiari in condizioni di indigenza sono disposte nella misura del 20 per cento delle unità abitative disponibili nell'anno solare con arrotondamento all'unità superiore del numero di unità abitative derivante dall'applicazione della percentuale di cui al presente comma. Per le ALER la percentuale del 20 per cento si applica distintamente al numero di unità abitative, che si rendono disponibili nell'anno solare, relative a ciascun territorio comunale in cui sono localizzate. I Comuni possono superare la suddetta soglia con riguardo al patrimonio di proprietà comunale, garantendo la copertura delle relative spese di alloggio. Cfr. Regolamento Regionale 4/8/2017. Fonte: <https://regione.lombardia.it>

tiva con l'assegnatario o dell'autorizzazione all'ampliamento da almeno dodici mesi, gli enti proprietari, su istanza di parte da presentare non oltre il 31/12/2023, procedano a una nuova valutazione della posizione dei componenti del nucleo familiare dell'assegnatario, deceduto o uscito volontariamente dall'alloggio, che, alla data del 17 dicembre 2022 (data di entrata in vigore della LR 28/2022) risiedono ancora nell'alloggio, dalla data in cui l'ente proprietario ne ha verificato l'utilizzo come abitazione principale in luogo dell'assegnatario.

- la modifica introdotta all'articolo 25 comma 1 prevede espressamente che Comuni e ALER concorrono alla sostenibilità dei Servizi Abitativi Pubblici anche con le modalità definite nel R.R.n.11/2019 sul *contributo di solidarietà*. 301
- La modifica introdotta all'art. 31 consente alla Giunta regionale di autorizzare, con un unico provvedimento, una valorizzazione alternativa alla vendita della durata di 25 anni, non prorogabile, in presenza di una comprovata esigenza derivante dal piano economico finanziario di gestione o dal rispetto di un vincolo di destinazione necessario per fruire di un finanziamento pubblico (es. PNRR).
- Con DGR 7441 del 30 novembre 2022 è stato approvato il Protocollo d'Intesa con le Organizzazioni sindacali.

Nella seguente tabella vengono indicati gli articoli della normativa che costituiscono il principale corpus delle regole per la programmazione e gestione dei servizi abitativi.

**Tabella 15 – Corpus delle regole di riferimento per la programmazione e la gestione dei servizi abitativi**

<b>Art. 1 (utilizzo degli alloggi destinati a Servizi Alloggiativi Territoriali)</b>	La presente legge disciplina i soggetti, i servizi e gli strumenti del sistema regionale dei servizi abitativi al fine di soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio.
<b>Art. 8bis (mancata emanazione dell'avviso pubblico da parte del comune capofila)</b>	Qualora il comune capofila, nei sei mesi precedenti, non abbia provveduto all'emanazione degli avvisi pubblici, il comune del relativo ambito sul cui territorio insistono unità abitative disponibili per l'assegnazione, se intende invitare il comune capofila ad adempiere, chiede la convocazione dell'Assemblea dei Sindaci dei comuni dell'ambito, al fine di verificare la possibilità che il comune capofila pubblici l'avviso entro i successivi sessanta giorni, tenendo conto anche delle esigenze degli altri comuni.
<b>Art. 9 (modalità di presentazione della domanda)</b>	A seguito dell'emanazione dell'avviso pubblico di cui all'articolo 8, la domanda per l'assegnazione di un'unità abitativa destinata a servizio abitativo pubblico è presentata dal soggetto richiedente, per sé e per il proprio nucleo familiare, esclusivamente in modalità informatica attraverso la piattaforma informatica regionale.  La domanda ha per oggetto l'assegnazione di un'unità abitativa adeguata localizzata nel Comune di residenza del richiedente o anche nel Comune in cui il richiedente presta attività lavorativa. Nel caso in cui non siano presenti unità abitative adeguate nel Comune di residenza e nel Comune di svolgimento dell'attività lavorativa, la domanda ha per oggetto l'assegnazione di un'unità abitativa adeguata localizzata in un altro Comune appartenente allo stesso piano di zona del Comune di residenza o del Comune di svolgimento dell'attività lavorativa del richiedente.
<b>Art. 15 (procedura di assegnazione degli alloggi)</b>	L'assegnazione della singola unità abitativa è effettuata dall'ente proprietario a partire dalla domanda, in graduatoria, dei nuclei familiari in condizioni di indigenza con l'indicatore di bisogno abitativo più elevato, con priorità per quelli residenti nel comune dove è ubicata l'unità abitativa, nel rispetto del limite di cui all'articolo 13, comma 3 302 e, successivamente, nell'ordine della graduatoria di cui all'articolo 12, comma 3. 303

<i>Art. 25 (provvedimenti di decadenza)</i>	<p>La decadenza dall'assegnazione è disposta dal Comune o dall'ALER, previo esperimento del contraddittorio, nei confronti del nucleo familiare assegnatario che abbia perduto almeno uno dei requisiti di accesso ai servizi abitativi pubblici di cui all'art. 7 304; causa di decadenza il verificarsi di almeno una delle seguenti condizioni:</p> <p>1) il superamento della soglia economica massima per la permanenza nei servizi abitativi pubblici, corrispondente ad un valore ISEE di euro 35.000;</p> <p>2) il superamento del triplo della soglia patrimoniale di cui all'articolo 7 comma 1 lett. c) punti 1) e 2);</p> <p>3) il conseguimento della titolarità del diritto di proprietà o di altro diritto reale di godimento su un alloggio ubicato nella stessa provincia di residenza o a una distanza inferiore a 70 chilometri, adottando ai fini del calcolo della distanza le modalità utilizzate dall'Automobile Club d'Italia considerando il percorso più breve, avente un valore definito ai fini IMU pari o superiore a quello di un alloggio adeguato nel Comune di residenza, categoria catastale A3, classe 1; qualora il Comune in cui è situato l'alloggio sociale in locazione abbia più zone censuarie, si fa riferimento alla zona censuaria con il valore catastale minore per un alloggio dalle caratteristiche sopra specificate. E' adeguato l'alloggio che abbia un numero di vani catastali pari o maggiori a quelli del nucleo familiare più uno.</p> <p>4) il conseguimento della titolarità del diritto di proprietà o di altro diritto reale di godimento su un alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare, secondo la tabella di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), ubicato nella stessa provincia di residenza o ad una distanza inferiore a 70 chilometri</p>
<i>Art. 18 (ampliamento del nucleo familiare)</i>	<p>Si ha ampliamento del nucleo familiare nei casi di accrescimento naturale o legittimo, matrimonio, unione civile, convivenza di fatto o provvedimento dell'autorità giudiziaria purché non comporti la perdita di uno o più dei requisiti previsti per la permanenza nei servizi abitativi pubblici.</p>
<i>Art. 21 (Subentro nell'assegnazione)</i>	<p>Fatto salvo quanto previsto all'articolo 28, comma 5 bis 305, il diritto al subentro nell'assegnazione può essere esercitato dai seguenti soggetti, purché sia mantenuto il possesso dei requisiti di permanenza nei servizi abitativi pubblici:</p> <p>a) componenti del nucleo familiare presenti all'atto dell'assegnazione, che abbiano convissuto continuamente con l'assegnatario fino al momento del suo decesso,</p> <p>b) coloro che, successivamente all'assegnazione, entrano a far parte del nucleo familiare per ampliamento a seguito di accrescimento naturale o legittimo, matrimonio, unione civile, provvedimento dell'autorità giudiziaria e convivenza di fatto con l'assegnatario e anche essi continuamente convivenuti fino al momento del decesso;</p> <p>b bis) i componenti del nucleo familiare, sia ascendenti che discendenti di primo grado, a condizione che l'ampliamento del nucleo sia stato autorizzato da almeno dodici mesi antecedenti il decesso dell'assegnatario.</p>
<i>Art. 22 (Mobilità)</i>	<p>Gli enti proprietari o gestori procedono alla mobilità degli assegnatari delle unità abitative situate nell'ambito territoriale del piano di zona di riferimento, previa individuazione di criteri, condizioni e modalità, favorendo i nuclei familiari in condizioni di sovraffollamento dovuto ad accrescimento naturale nonché i nuclei familiari in condizioni di sottoutilizzo dell'alloggio, nei seguenti casi</p> <p>a) per nuclei familiari nei quali siano presenti uno o più componenti affetti da minorazioni o malattie invalidanti che comportino un handicap grave ovvero una percentuale d'invalidità pari o superiore al 66 per cento oppure quando un componente abbia età superiore a 65 anni;</p> <p>b) per nuclei familiari in condizioni di sovraffollamento</p> <p>c) per cambi consensuali, tra inquilini, non contrastanti con un efficiente utilizzo del patrimonio residenziale;</p> <p>d) per interventi di manutenzione straordinaria, risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, sicurezza pubblica e degrado ambientale, con assunzione degli oneri derivanti dal trasferimento dell'assegnatario in un'unità abitativa adeguata;</p> <p>e) per esigenze di razionalizzazione ed economicità della gestione del patrimonio dei servizi abitativi pubblici che determinino la necessità di mobilità dell'assegnatario;</p> <p>f) per necessità di avvicinamento al posto di lavoro;</p> <p>g) per gravi e documentate necessità del richiedente o del relativo nucleo familiare.</p>

303. Le graduatorie sono formate ordinando le domande dei nuclei familiari secondo il valore decrescente dell'indicatore della situazione di bisogno abitativo. Nel caso di domande con pari punteggio dell'indicatore della situazione di bisogno abitativo, la posizione in graduatoria è determinata in base ai seguenti criteri, in ordine di priorità:

- maggiore durata del periodo di residenza sul territorio comunale dove è collocata l'unità abitativa;
- maggiore durata del periodo di residenza sul territorio regionale;
- punteggio della condizione di disagio familiare più elevato;
- punteggio della condizione di disagio abitativo più elevato;
- punteggio della condizione di disagio economico più elevato.

Cfr. Regolamento Regionale 4/8/2017.  
Fonte: <https://regione.lombardia.it>

304. I beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti:

- cittadinanza italiana o di uno Stato dell'Unione europea ovvero condizione di stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) o di stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell'articolo 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ovvero di stranieri che, in base alla normativa statale, beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini italiani ai fini dell'accesso ai servizi abitativi pubblici comunque denominati;
- residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa nella regione Lombardia;
- indicatore di situazione economica equivalente (ISEE) del nucleo familiare, calcolato con i criteri stabiliti dalla normativa statale di riferimento, non superiore ad euro 16.000 e valori patrimoniali.

Cfr. Regolamento Regionale 4/8/2017.  
Fonte: <https://regione.lombardia.it>

305. Regolamento Regionale 4/8/2017, Norme transitorie e finali. Fonte: <https://regione.lombardia.it>

306. DGR n.2527 del 26 novembre 2019, "Servizi abitativi a carattere transitorio per fasce di popolazione in grave disagio economico" Fonte: <https://regione.lombardia.it>

307. Cfr. allegato 1) della DGR n.2527 del 26 novembre 2019. Fonte: <https://regione.lombardia.it>

Si è intervenuto su alcuni articoli del R.R. 4/2017, attuativo della l.r.16/2016, per adeguarli alle modifiche concernenti la legge regionale, si tratta di un adeguamento automatico, privo di profili di discrezionalità. Si prevede infatti:

- l'eliminazione, tra i requisiti di accesso ai servizi abitativi pubblici, del possesso dell'attestazione delle condizioni di indigenza rilasciata dai servizi sociali comunali (art. 7);
- l'eliminazione della presa in carico quale condizione necessaria per presentare la domanda di assegnazione di un alloggio pubblico (art. 13).

Nella seduta della Giunta regionale del 10 ottobre 2022, sono state illustrate le misure di semplificazione messe in atto dalla Giunta negli ultimi mesi per favorire le assegnazioni, nonché le ulteriori indicazioni relative sia ad avvisi ed assegnazioni che al contenimento dell'emergenza abitativa.

Per approcci, strategie, regole e strumenti concernenti la materia dell'edilizia residenziale sociale, si rimanda al paragrafo dedicato, 6.2.3. *La dimensione regionale dell'Housing Sociale in Lombardia: approcci, strategie, regole e strumenti*, all'interno del presente capitolo.

### *6.2.2. L'edilizia pubblica: le regole e gli strumenti per servizi abitativi a carattere transitorio per fasce di popolazione in grave disagio economico*

La Giunta regionale della regione Lombardia, al fine di contenere il disagio abitativo che coinvolge categorie sociali che necessitano di un alloggio a seguito di procedura esecutiva di rilascio dell'immobile e per ogni esigenza connessa a situazioni di grave emergenza, ha approvato "la delibera che istituisce i servizi abitativi transitori ovvero unità abitative, o loro porzioni, da assegnare per un periodo non superiore a dodici mesi, rinnovabili una sola volta." 306

Si tratta di un programma di interventi di ristrutturazione di alloggi di proprietà del Comune o di ALER da destinare ai nuclei con grave disagio economico in possesso dei requisiti. 307

I destinatari dei servizi abitativi transitori si caratterizzano in:

- Nuclei familiari che debbono forzatamente rilasciare l'alloggio in cui abitano a seguito di provvedimento esecutivo di sfratto per finita locazione o per morosità incolpevole nel pagamento del canone di locazione e nuclei familiari che abbiano rilasciato l'alloggio in cui abitavano nei 6 mesi precedenti la presentazione della domanda, a seguito di provvedimento esecutivo di sfratto per finita locazione o per morosità incolpevole nel pagamento del canone di locazione e che permangono in una situazione di precarietà abitativa,
- Nuclei familiari che debbono forzatamente rilasciare l'alloggio di proprietà in cui abitano a seguito di decreto di trasferimento del bene pignorato per il mancato pagamento delle rate di mu-

tuo e/o delle spese condominiali purché il mancato pagamento sia dovuto a morosità incolpevole;

- Nuclei familiari che abbiano rilasciato l'alloggio di proprietà in cui abitavano, a seguito di decreto di trasferimento del bene pignorato, emesso nei sei mesi precedenti la data di presentazione della domanda, per il mancato pagamento delle rate di mutuo e/o delle spese condominiale purché il mancato pagamento sia dovuto a morosità incolpevole e che permangono in una situazione di precarietà abitativa;
- Nuclei familiari privi di alloggio che necessitano di urgente sistemazione abitativa. **308**

Il contributo regionale è destinato alla copertura dei costi relativi al recupero dei singoli alloggi che saranno destinati a servizi abitativi transitori. Gli interventi ammissibili al finanziamento **309** devono rendere prontamente assegnabili gli alloggi adibiti a servizi abitativi transitori gli alloggi e possono comprendere:

- La realizzazione di opere edilizie sulle singole unità abitative, nonché opere relative alle parti comuni degli immobili, purché necessarie al pieno utilizzo delle singole unità abitative;
- L'allestimento degli arredi necessari a consentire l'immediata abitabilità dell'alloggio da parte dei nuclei familiari assegnatari in condizione di grave emergenza abitativa.

L'iniziativa persegue i seguenti obiettivi:

- Sostenere la messa a disposizione di almeno n. 100 unità abitative da parte di ciascun soggetto attuatore;
- Promuovere percorsi mirati di accompagnamento e supporto all'autonomia abitativa ed economica dei nuclei familiari beneficiari dei Servizi Abitativi Transitori.

Le modalità di attuazione **310** prevedono che gli interventi debbano essere definiti all'interno di una proposta di Programma di interventi per la realizzazione di alloggi abitativi pubblici destinati a servizi abitativi transitori **311**. La proposta, finalizzata alla messa a disposizione di almeno n. 100 unità abitative da parte di ciascun soggetto attuatore da destinare a servizi abitativi transitori deve includere:

- L'elenco complessivo degli alloggi che verranno messi a disposizione, la relativa individuazione catastale e la dichiarazione ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 e s.m.i. attestante la proprietà;
- Una descrizione di massima delle opere e delle altre voci di spesa previste relative all'allestimento degli alloggi;
- Il cronoprogramma degli interventi, che dovranno essere avviati entro sei mesi dall'approvazione della proposta di intervento e concludersi entro 18 mesi;
- Un quadro tecnico economico di massima del Programma.

La proposta deve inoltre descrivere le modalità e gli strumenti con

**308.** Cfr. DGR n.3151 del 18 maggio 2020 ad oggetto "Determinazioni in ordine alle assegnazioni dei Servizi Abitativi Pubblici (SAP) e dei Servizi Abitativi Transitori (SAT) di cui alla legge regionale 8 luglio 2016 n.16", Fonte: <https://regione.lombardia.it>

**309.** Allegato 1 alla DGR 2527/2019 "Determinazione dei criteri e delle modalità del sostegno regionale all'avvio e consolidamento dei servizi abitativi transitori nella città di Milano" ai sensi dell'art. 23, comma 13 della legge regionale n. 16/2016 e della DGR del 31 luglio 2019, n. 2063. Fonte: <https://regione.lombardia.it>

**310.** Allegato 1 alla DGR 2527/2019 "Determinazione dei criteri e delle modalità del sostegno regionale all'avvio e consolidamento dei servizi abitativi transitori nella città di Milano" ai sensi dell'art. 23, comma 13 della legge regionale n. 16/2016 e della DGR del 31 luglio 2019, n. 2063. Fonte: <https://regione.lombardia.it>

**311.** Seguendo i criteri di cui alla L.R. n. 16/2016, art. 23, comma 13 e assegnabili ai sensi della D.G.R. XI/2063 del 31 luglio 2019.

le quali i soggetti proponenti intendono assicurare l'accompagnamento e il sostegno degli assegnatari in condizione di emergenza abitativa, attraverso l'adozione di un patto di servizio finalizzato a promuovere il superamento della condizione di disagio abitativo, a contenere le difficoltà economiche dei nuclei familiari, identificare una soluzione abitativa stabile nell'ambito delle assegnazioni di alloggi di edilizia pubblica o nel mercato della locazione privata, assicurando la natura transitoria del servizio abitativo transitorio. Le risorse finanziarie a disposizione dell'iniziativa <sup>312</sup> pari a € 900.000,00 sono ripartite tra il Comune di Milano e ALER Milano, in modo paritario con una quota pari a € 450.000,00 al Comune di Milano; ed una quota pari a € 450.000,00 ad ALER Milano.

Il finanziamento è finalizzato a contribuire alla messa a disposizione di almeno n. 100 unità abitative da parte di ciascun soggetto attuatore. Il finanziamento è concesso a fondo perduto, nella misura del 100% dei costi ammissibili. Il contributo concesso è liquidato al momento dell'approvazione del Programma ed è revocato nel caso in cui il programma non sia conforme ai criteri stabiliti dal presente provvedimento o nel caso in cui non siano rispettati i termini di attuazione previsti dallo stesso. Il ricorso ai servizi transitori per arginare il disagio abitativo e rispondere alle emergenze abitative, pur trattandosi di una risposta innovativa, ha evidenziato negli anni alcune significative criticità: infatti, attualmente gli inquilini di un alloggio dei servizi abitativi transitori lasciano l'alloggio solo a seguito di assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica. Anche per le famiglie destinatarie di un alloggio in emergenza con contratto di locazione temporanea, come per le famiglie titolari di un Servizio Abitativo Transitorio, nella quasi totalità dei casi, all'assegnazione del servizio abitativo transitorio segue l'assegnazione di un Servizio Abitativo Pubblico; tuttavia, non tutte le famiglie possiedono i requisiti per l'accesso ai SAP e, anche in caso positivo, la loro possibilità di ottenere l'alloggio è legata al posizionamento in graduatoria. Al fine di evitare che la temporaneità e transitorietà di queste locazioni diventi "definitiva", appare necessario "perseguire una soluzione strutturale all'emergenza abitativa, attraverso un'azione significativa di incentivazione e sostegno, anche e soprattutto economico, dell'accesso di tali nuclei ad opportunità di locazione privata calmierata (canone convenzionato, concordato)<sup>313</sup>". Per farlo è necessario "prevedere un sistema certo di sussidi, da organizzare insieme alle altre istituzioni e che sia una garanzia sufficiente per la proprietà <sup>314</sup>"; in tal modo si possono costruire i presupposti per un'uscita guidata dal contesto emergenziale, verso una situazione di autonomia, finalizzata, laddove fattibile, a un graduale reingresso nel mondo del libero mercato locativo.

<sup>312</sup>. Allegato 1 DGR 2527/2019. Fonte: <https://regione.lombardia.it>

<sup>313</sup>. Maran P., *Una nuova strategia per la casa*, Documento programmatico, Comune di Milano.  
Fonte: <https://comune.milano.it>

<sup>314</sup>. Ibidem.

### *6.2.3. La dimensione regionale dell'Housing Sociale in Lombardia: approcci, strategie, regole e strumenti*

Secondo quanto stabilito dalla normativa di riferimento, l'Housing Sociale in Lombardia è definibile come un insieme di “servizi abitativi in affitto per favorire l'accessibilità, la sostenibilità dei costi di locazione e la formazione di nuove comunità di residenti <sup>315</sup>”. Questi servizi sono integrati, e basati soprattutto su un'offerta abitativa che comprenda sostenibilità dei costi di locazione, e su azioni di recupero e la valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente, in ottemperanza all'obiettivo della riduzione del consumo di suolo. I programmi di edilizia residenziale sociale promossi dalla regione Lombardia offrono soluzioni abitative diversificate in affitto, per un target di popolazione con un reddito non adeguato per il mercato immobiliare privato; gli interventi di Housing Sociale sono realizzati tramite la collaborazione sinergica di diverse realtà, quali Regione Lombardia, Comune di Milano, Fondazione Housing Sociale, Fondazione Cariplo, REDO Sgr Spa, che si occupano di incrementare l'offerta abitativa in Lombardia a canoni diversificati, moderato, convenzionato e sociale, a seconda delle necessità dei destinatari, di favorire l'accessibilità ai servizi abitativi e la sostenibilità dei costi di locazione, di promuovere la crescita della comunità dei residenti, di recuperare il patrimonio immobiliare esistente e renderlo nuovamente disponibile in affitto, ed infine, di individuare enti e operatori non profit in grado di regolamentare la gestione del patrimonio immobiliare secondo modelli innovativi di gestione sociale.

All'interno dell'ambito di offerta di Housing Sociale sono presenti diverse categorie di opzioni, che si raggruppano rispettivamente in:

- Alloggi in affitto a canone calmierato (moderato, convenzionato, agevolato, ecc.) con contratto di locazione a uso abitativo, di durata 4 anni rinnovabili (4 + 4).
- Alloggi con possibilità di acquisto a acquisto a prezzo convenzionato, con cui si intende la possibilità per l'acquirente di diventare proprietario a prezzi contenuti, secondo modalità e criteri stabiliti nella convenzione con il Comune dove è situato l'alloggio.
- Alloggi in affitto con patto di futura vendita, ove si intende un contratto in cui il locatore e il conduttore stabiliscono che al termine della locazione (massimo 8 anni) l'alloggio passi di proprietà al conduttore ad un costo già determinato, coperto in parte dall'affitto pagato e in parte dal saldo dell'importo residuo. <sup>316</sup>

Una ulteriore misura regionale per gli operatori di edilizia privata che realizzano alloggi da destinare in locazione a canoni sostenibili per cittadini con esigenze abitative di carattere temporaneo, studio, lavoro, è costituita dal Programma Servizi Abitativi a Canone Convenzionato <sup>317</sup>, tramite cui la Regione Lombardia ha propo-

<sup>315</sup>. Fonte: <https://regione.lombardia.it>

<sup>316</sup>. Cfr. Regione Lombardia, “Housing Sociale, servizi, descrizione”. Fonte: <https://regione.lombardia.it>

<sup>317</sup>. Per riferimenti normativi, cfr. L.R. 27/09 artt. 42 e 43.

sto un'iniziativa per potenziare la dotazione di alloggi accessibili a particolari fasce reddituali non adeguate per il canone sociale o moderato e neppure per il libero mercato. I Servizi Abitativi a Canone Convenzionato rispondono a particolari esigenze economiche e sociali, anche di carattere temporaneo, per motivi di lavoro o di studio, e sono un'alternativa di inclusione sociale rispetto ai servizi transitori per fasce di popolazione in grave disagio economico, che richiedono inderogabilmente tale caratteristica per poter accedere al servizio. Questa tipologia di servizi abitativi presenta canoni di locazione inferiori a quelli di mercato, e prevede agevolazioni previste diverse da sovvenzioni pubbliche, quali cessione di aree o l'accesso a finanziamenti agevolati. Con Decreto dirigenziale n.12319 del 18/12/2014 è stata stanziata una dotazione finanziaria di € 4,5 milioni per l'attuazione del programma; le modalità di realizzazione sono disciplinate da una specifica convenzione <sup>318</sup> stipulata tra il soggetto attuatore costituito dal Comune nel quale viene stabilita la realizzazione di ogni intervento e Regione Lombardia. A livello regionale è stata introdotta anche una sperimentazione inerente allo sviluppo di contratti a canone concordato sul mercato privato, con approvazione, tramite DGR n.2608 del 9 dicembre 2019, della manifestazione di interesse per la sperimentazione di una misura premiale finalizzata a sostenere il canone concordato nel mercato privato, secondo le disposizioni stabilite dalla Legge 9 dicembre 1998, n. 431 <sup>319</sup>. Tale manifestazione persegue obiettivi di contenimento dei canoni di locazione, dell'offerta di vantaggi economici e fiscali ai proprietari nonostante la stipula di canoni più bassi, mediante un insieme di azioni volte a incentivare la stipula di contratti di locazione a canone concordato a titolo di abitazione principale, nonché dell'aumento, in una situazione di assoluta insufficienza dell'offerta rispetto alla domanda, del potenziamento della dotazione disponibile di alloggi di edilizia residenziale sociale.

<sup>318</sup>. Cfr. D.g.r. 5 dicembre 2014 - n. X/2794 Approvazione nuovo schema di convenzione tipo per i servizi abitativi a canone convenzionato. Fonte: <https://regione.lombardia.it>

<sup>319</sup>. Cfr. l. 9/12/98 n. 431 "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo".

## 6.2.4. Il nuovo P.G.T. di Milano

### 6.2.4.1. Una panoramica

In ottemperanza della Legge Regionale 12 del 11 marzo 2005, il Consiglio comunale, in data 14/10/2019, ha approvato il Piano di Governo del Territorio (PGT) composto dal nuovo Documento di Piano, dalle varianti del Piano dei Servizi, comprensivo del Piano per le Attrezzature Religiose, e del Piano delle Regole e corredato dal nuovo studio geologico.

La revisione ricorrente del Documento di Piano è un obbligo previsto dalla legislazione regionale, che sancisce la decadenza quinquennale di quest'atto secondo una logica che tenta di allineare lo strumento strategico e non conformativo al mandato amministrativo comunale <sup>320</sup>; tale revisione è stata accompagnata da una nuova VAS e dalle varianti generali al Piano delle Regole e al Piano dei Servizi. Tale revisione ha accolto anche i nuovi contenuti della legge regionale n 18/20199 sulla rigenerazione urbana che specificano nuovi indirizzi per gli strumenti di governo del territorio atti ad una rigenerazione territoriale e urbana. La proposta è mirata a marcare il passaggio dal piano predittivo a un modello incrementale e adattivo, teso soprattutto a creare le condizioni perché la città possa svilupparsi con obiettivi temporali medio lunghi, agendo già nel presente. I temi più strategici della trasformazione urbana hanno superato la visione secondo l'approccio per parti e progetti discreti. L'obiettivo è quello di invertire il processo tipico della trasformazione urbana, che nasce principalmente dalla disponibilità delle aree, per la maggior parte di proprietà privata.

La relazione generale cita: "l'ipotesi è definire un progetto di città chiaro, rispetto cui contestualizzare le aree disponibili alla rigenerazione, identificando in primo luogo la rete delle infrastrutture della mobilità pubblica come struttura della città, insieme al sistema delle grandi emergenze ambientali, identificando i luoghi della rigenerazione, modulando le possibilità di intervento sul costruito, dalla sottrazione alla densificazione. <sup>321</sup>" La necessità di procedere all'aggiornamento del piano è derivata infatti in parte dalla difficile attuazione del precedente Piano di Governo del Territorio del 2012 e dalla necessità di adeguarlo a normative sopravvenute e al cambiamento del quadro della pianificazione sovraordinata, tra cui il Piano strategico per la città metropolitana e il processo di formazione per il Piano Territoriale Metropolitano, ma anche di allineare le previsioni rispetto a un mutato quadro socio-economico e territoriale di riferimento e di risolvere le criticità emerse in relazione al PGT previgente, relative in particolare a criticità applicative che hanno rallentato la realizzazione delle previsioni di piano.

Il Piano è divenuto efficace dalla pubblicazione dell'avviso di approvazione definitiva sul BURL Serie Avvisi e concorsi n. 6 del 05/02/2020 <sup>322</sup>. Il Documento di Piano (DDP) definisce obiettivi, strategie e azioni delle politiche urbanistiche comunali. Unitamente al Piano delle Regole (PDR) e al Piano dei Servizi (Pds) costituisce articolazione del Piano di Governo del Territorio (PGT).

Il Documento di Piano, la parte più strutturale del Piano, definisce

<sup>320</sup>. Arcidiacono A., Galuzzi P., Pogliani L., Vitillo P., *Nuovi approcci al progetto dei servizi in Lombardia. Esperienze innovative e Piani di Milano*, in Giaino C. (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di Riforma*, INU Edizioni, Roma.

<sup>321</sup>. Comune di Milano, PGT Relazione generale, 2019. Fonte: <https://pgt.milano.it>

<sup>322</sup>. Cfr. [CDM-1548765563-2], Impostazione procedurale e metodologica del percorso integrato di revisione del PGT e di VAS - Modello procedurale e metodologico utilizzato. Fonte: <https://pgt.milano.it>

le strategie e gli obiettivi generali e specifici, e nell'elaborato grafico del progetto di piano e della rete ecologica restituisce tali contenuti in un disegno complessivo del territorio comunale; è composto da:

- Relazione generale (Milano 2030. Visione, costruzione, strategie, spazi)
- Norme di attuazione;
- Tav. D.01 – Progetto di Piano; scala 1: 30.000;
- Tav. D.02 – Carta del Paesaggio; scala 1: 20.000;
- Tav. D.03 – Schema di Rete Ecologica Comunale; scala 1:30.000

All'interno della Relazione generale sono descritte le visioni, la costruzione del piano, le strategie, gli spazi e l'atlante, che rende operative le scelte descritte nelle precedenti sezioni, e che poi vengono riprese nella Tavola complessiva del Progetto di Piano. Oltre alle strategie comuni agli altri atti costituenti il PGT, individua, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, gli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione anche tenendo conto dell'eventuale presenza di patrimonio edilizio dismesso o sottoutilizzato, allo scopo di garantire la reintegrazione funzionale entro il sistema urbano e incrementare le prestazioni ambientali, ecologiche, paesaggistiche ed energetiche. Il Piano dei Servizi costituisce la parte più operativa del Piano, disciplina le aree e gli edifici destinati a servizi e ad attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, non ha termini di validità ed è sempre modificabile al fine di un suo costante aggiornamento dipendente dalla domanda di servizi della città.

Questo cataloga i servizi pubblici e di interesse pubblico o generale esistenti, di livello comunale e sovracomunale, verificandone i fattori di accessibilità, fruibilità e qualità; accerta la domanda di servizi espressa dalla popolazione residente e da quella da insediare; individua l'utilizzo degli stessi da parte della popolazione gravitante e fluttuante nel territorio comunale, determinando le necessità aggiuntive emergenti; indica in quali casi i mutamenti di destinazione d'uso di aree e di edifici comportano una variazione della dotazione di servizi; disciplina la destinazione delle aree da acquisire a mezzo della perequazione urbanistica e del trasferimento dei diritti edificatori, ad eccezione di quanto previsto dai piani attuativi e dagli atti di programmazione negoziata; individua gli edifici e le attrezzature di interesse comune, destinate a servizi religiosi di ogni culto esistenti, ed è integrato dal Piano per le Attrezzature Religiose (PAR); è integrato dal Piano Urbano Generale dei Servizi del Sottosuolo (PUGSS); individua e definisce le infrastrutture pubbliche necessarie per soddisfare il principio dell'invarianza idraulica; individua e disciplina le aree per Edilizia Residenziale Sociale di nuova previsione. Il Piano dei Servizi è composto dai seguenti atti:

- Norme di attuazione e Catalogo dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale;
- Nuclei di identità locale (Schede);
- Tav. S.01 (1-2-3-4) – I servizi pubblici e di interesse pubblico o generale; scala 1:10.000;
- Tav. S.02 (1-2-3-4) – Il sistema del verde urbano e delle infra-

strutture per la mobilità; scala 1: 10.000;

- Tav. S.03 - Infrastrutture verdi e blu e Rete ecologica comunale; scala 1:20.000.

Il Piano delle Regole costituisce infine la parte più regolativa del Piano, contiene indicazioni che hanno carattere vincolante e producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli.

Il Piano delle Regole individua e disciplina le aree e gli immobili compresi nel Tessuto Urbano Consolidato; le aree destinate all'agricoltura; gli ambiti oggetto di Rigenerazione individuati nel Documento di Piano. Il Piano delle Regole si compone dei seguenti elaborati:

- Norme di attuazione;
- Tav. R.01 - Fattibilità geologica e idraulica; scala 1:20.000;
- Tav. R.02 (1-2-3-4) - Indicazioni urbanistiche; scala 1:10.000;
- Tav. R.03 (1-2-3-4) - Indicazioni morfologiche scala 1:10.000;
- Tav. R.04 (1-2-3-4-5-6-7-8) - Nuclei di Antica Formazione - Analisi dei valori storico-morfologici; scala 1:2.000;
- Tav. R.05 - Vincoli amministrativi e per la difesa del suolo; scala 1:20.000;
- Tav. R.06 - Vincoli di tutela e salvaguardia; scala 1:20.000;
- Tav. R.07 - Rischi, rumori e radar per la navigazione aerea; scala 1: 20.000; i. Tav. R.08 - Ostacoli e pericoli per la navigazione aerea; scala 1: 20.000;
- Tav. R.09 (1-2-3-4) - Reticolo Idrografico; scala 1:10.000;
- Tav. R.10 - Carta del Consumo di Suolo; scala 1:20.000.

Il PGT è caratterizzato da un approccio teso alla semplificazione, per incidere direttamente su tutta l'attività di elaborazione del Piano e rispetto alla sua attuazione, al fine di rendere più efficace l'attuazione del Piano; rispetto al PGT 2012, si è intervenuti su alcuni meccanismi e dispositivi: le modalità di attuazione, che hanno evidenziato limiti dovuti alla complessità delle soglie dimensionali delle aree di intervento; i cambi d'uso, eliminando i vincoli dal produttivo verso altre funzioni urbane.

#### 6.2.4.2. La trattazione della questione abitativa all'interno del PGT

Il discorso sulla questione abitativa e sulla domanda sociale di casa, generalmente si rivela secondario, se non assente dall'agenda politica delle grandi città italiane, e sempre più residuale nel disegno di politiche a livello nazionale e regionale <sup>323</sup>. L'aumento progressivo della quota di utenti che ritiene urgente e necessario acquisire la proprietà di un'abitazione ha puntato i riflettori sulla necessità di politiche che sostengano l'offerta di alloggi accessibili per i segmenti di popolazione appartenenti alla cosiddetta "fascia grigia", norme in iniziative definibili di Housing Sociale.

Gli indirizzi di queste politiche, sostenuti da incentivi di tipo finanziario, appaiono attraenti per le istituzioni pubbliche e hanno contribuito a creare una polarizzazione che ha portato a una sottovalutazione del ruolo cruciale svolto dall'edilizia residenziale pubblica, sempre più vista come responsabile di una generica politica assistenzialista <sup>324</sup>. Il destino di una specifica fascia di popolazione di così estesa rilevanza è relegato al campo di azione dei servizi sociali, che risultano privi delle risorse necessarie per intervenire nel disegno delle politiche abitative e sono obbligati ad utilizzare un'offerta che spesso propone soluzioni inadeguate e poco accessibili a livello economico.

La legge regionale riconosce al Social Housing il significato di "servizio abitativo", sottolineando implicitamente attraverso l'utilizzo del termine "servizio", la caratteristica temporanea della disponibilità di alloggi sociali, rivelandone la natura strutturale impersonale benché sistemica, disarticolata dalla vulnerabilità sociale ed economica di certi programmi. <sup>325</sup>

Nel dibattito e nel disegno delle politiche in una città benestante come Milano, "è assente qualsiasi concreto riferimento a entità e proporzioni tra costi della casa, redditi reali e capacità di spesa d'individui e famiglie <sup>326</sup>". La logica dei processi di finanziarizzazione dei beni che connotano la maggior parte delle dinamiche economiche nel contesto considerato, non esclude la casa da una connotazione di investimento, dunque, essa viene trattata come un bene economico nei confronti del quale porre una aspettativa di incremento della sua potenzialità in termini di generazione di guadagno economico, una visione che sempre di più si è affermata in Italia, in controtendenza con il resto dell'Unione Europea in cui sempre di più il concetto di "avere una casa" la slega da qualsiasi etichetta inerente al bene economico concreto e la collega alla definizione di mezzo per poter godere di tutti gli altri diritti fondamentali <sup>327</sup>. Nella valutazione dell'azione del PGT in merito all'integrazione delle politiche abitative nelle azioni di rigenerazione dei tessuti urbani, è imprescindibile considerare che, nonostante sia stata ottenuta la definizione di edilizia sociale come servizio, in Italia la dotazione minima da garantire in termini di prestazioni di fornitura di alloggi di edilizia residenziale sociale non è stabilita da nessuna normativa, a differenza degli standard urbanistici; pertanto, la sua quantificazione è rimessa alla valutazione contestuale in fase di progettazione in loco.

<sup>323</sup>. Bricocoli M., *Casa sociale e welfare locale*, in Galuzzi P., Lavorato A., Vitillo P. (a cura di) (2021) *8 Racconti di Milano, Verso un nuovo progetto di città*, ANCE Milano, Monza e Brianza.

<sup>324</sup>. Tosi A. (2008), *Retoriche dell'abitare e costruzione sociale delle politiche*, in *Abitare* n.62.  
Fonte: <https://jstor.org>

<sup>325</sup>. Tosi A., op. cit.

<sup>326</sup>. Bricocoli M., op. cit.

<sup>327</sup>. A questo proposito, cfr. Terza Parte, par. 9.1. *Il diritto all'abitare nella legislazione comunitaria e internazionale*.

In assenza di uno schema più strutturato di livello nazionale, le iniziative di promozione e pianificazione di programmi di edilizia sociale sembra essere stata affidata in gran parte agli interessi degli investitori privati, seppur di carattere istituzionale.

Questo aspetto porta con sé implicazioni importanti per la coesione sociale e la qualità della vita di molti, non solo dei più poveri; richiamando l'attenzione degli attori pubblici e delle istituzioni della società civile a delineare un'ampia gamma di soluzioni abitative per intercettare bisogni sociali complessi, che richiedono un enorme impegno economico e straordinarie capacità organizzative per integrare programmi e politiche in tal senso. I principi che trovano sviluppo negli obiettivi relativi per quanto concerne l'azione di piano nelle tematiche relative alla questione abitativa sono descritti all'interno della strategia "Rendere equa Milano. Più case in affitto sociale". <sup>328</sup>

L'obiettivo del piano è l'integrazione di risposte efficaci alla questione abitativa all'interno degli strumenti di attuazione. Il piano intende rendere più efficaci le misure in tema di edilizia residenziale sociale basandosi su tre considerazioni:

- Milano dispone del 10% del patrimonio immobiliare a uso abitativo di proprietà pubblica, il doppio della media delle grandi città italiane. L'obiettivo del Piano è pertanto quello di privilegiare la manutenzione e riqualificazione strutturale ed energetica dell'esistente, recuperando le porzioni di patrimonio pubblico oggi sfritto.
- L'obiettivo della politica abitativa sociale è quello di potenziare il comparto dell'affitto accessibile, orientando le misure di incentivo e sostegno pubblico alle operazioni private, con l'obiettivo di massimizzare e rendere sostenibili piani di sviluppo privati dedicati alla locazione a canoni contenuti.
- all'interno di operazioni immobiliari private, il Piano intende supportare il rinnovamento del patrimonio di edilizia popolare esistente. Questi interventi possono comportare sia operazioni di sostituzione che prevedano il completamento di aree a ridotta densità e a più spinto mix funzionale, sia l'abbattimento con sostituzione di quei complessi dove un eventuale intervento manutentivo e di rinnovo sarebbe sconveniente in termini di costi/benefici.

Il concetto cardine principale su cui si basano queste azioni è il considerare l'edilizia sociale come un vero e proprio servizio sociale per la cittadinanza, promuovendola e facilitandola agendo in termini di incentivazioni e leve fiscali.

Per ulteriori approfondimenti si rimanda all'allegato "Il Piano di Governo del Territorio "Milano 2030" del 2019. <sup>329</sup>

<sup>328</sup>. Cfr. Documento di Piano Milano 2030, "Visione, costruzione, spazi, strategie".  
Fonte: <https://pgt.milano.it>

<sup>329</sup>. Cfr. Parte Seconda, Capitolo 8. *Le Schede. I piani locali. Allegato 2 "Il nuovo PGT Milano 2030"*.



## 6.3 Lazio

### 6.3.1 La normativa regionale di riferimento<sup>330</sup>

I rapporti tra Regione e comuni e le rispettive funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica sono regolati dalla legge n. 12 del 6 agosto 1999, “Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica”, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 ed in conformità alle previsioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, definendo in particolare i principi per l’esercizio delle funzioni stesse. La Regione e gli enti preposti alla costruzione ed alla gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica esercitano le funzioni di regolamentazione in ottemperanza dei seguenti principi:

- Favorire lo studio delle situazioni di degrado urbanistico-edilizio al fine di attuare interventi mirati di recupero edilizio;
- Garantire la finalità dell’edilizia residenziale pubblica destinata all’assistenza abitativa per i nuclei familiari in condizioni disagiate, agevolando il normale svolgimento del mercato delle locazioni;
- Promuovere nuove forme di incentivazione per la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, al fine di ottenere l’ottimale utilizzo delle risorse finanziarie disponibili;
- Garantire la riqualificazione, l’integrazione e l’incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica destinata all’assistenza abitativa;
- Favorire lo sviluppo di tecnologie innovative che consentano un incremento della qualità degli alloggi;
- Garantire trasparenza sia nelle assegnazioni che nella gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinata all’assistenza abitativa.

Per quanto riguarda l’edilizia residenziale sociale, essi sono ricompresi all’interno *dell’insieme di alloggi e servizi, di azioni e strumenti rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l’assenza di un’offerta adeguata.* <sup>331</sup>

<sup>330</sup>. Leggi regionali, dettaglio. Fonte: <https://consiglio.regione.lazio.it>

<sup>331</sup>. Fonte: edilizia residenziale sociale, urbanistica, comune di Roma. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/uo-opere-housing-faq>

L'Housing Sociale rappresenta una politica per l'incremento del patrimonio in affitto a prezzi calmierati. Gli alloggi realizzati mediante tale programma possono essere assegnati in locazione alle categorie individuate dall'art. 11, comma 2 del DL n. 112 del 25 giugno 2008, convertito con legge n.133 del 6 agosto 2008. <sup>332</sup> Le categorie individuate si compongono di:

- Nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o mono-reddito;
- Giovani coppie a basso reddito;
- Anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- Studenti fuori sede;
- Soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
- Altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9;
- Immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

Le aree individuate per la realizzazione di progetti di edilizia residenziale sociale ricadono all'interno degli Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata <sup>333</sup>, aree normalmente non edificabili sino al momento dell'approvazione di uno strumento urbanistico esecutivo. L'Amministrazione Comunale ha approvato, con la D.G.C. n. 315/2008 un invito pubblico volto a sollecitare e verificare la disponibilità dei privati, proprietari di aree, le quali, se ritenute idonee diventeranno "Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata". Questa scelta è stata poi recepita dal Consiglio Comunale nella delibera che ha approvato gli indirizzi specificatamente per il Piano Casa del Comune di Roma. L'Invito pubblico per l'individuazione di nuovi Ambiti di riserva, finalizzati al reperimento di aree per l'attuazione del Piano Comunale di Housing Sociale e di altri interventi di interesse pubblico promosso dall'Amministrazione Comunale è stato approvato con Delibera di Giunta Comunale n. 315 del 15 ottobre 2008.

Una volta individuate le proposte da accogliere, l'Amministrazione Comunale procede alla variante urbanistica, ai sensi della L n.1150/1942 e della L.R.n.38/1999 delle diverse aree prescelte, con il cambio di destinazione a "Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata". L'operazione è finalizzata alla creazione di alloggi di edilizia residenziale sociale per garantire l'accesso alla locazione a categorie non in grado di accedere al libero mercato della casa ma non in possesso dei requisiti per un alloggio di edilizia residenziale pubblica, attraverso un canone concordato. Il Comune concede ai proprietari delle aree messe a disposizione per l'housing di realizzare contestualmente una quota di edilizia privata. Nel mese di maggio 2023 è stato approvato il nuovo Piano Strategico per l'abitare del Comune di Roma 2023 – 2026, un piano i cui esiti non sono ancora riscontrabili poiché ancora nessun progetto è in corso di attuazione, data la natura recente dell'approvazione del provvedimento, avvenuta nonostante la continua strumentalizzazione e le molteplici polemiche da una parte della stampa italiana e da parte di alcuni schieramenti politici, che hanno rischiato di ral-

<sup>332</sup>. Cfr. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. Fonte: <https://urbanistica.comune.roma.it>

<sup>333</sup>. Cfr. Le schede, I piani locali, Seconda Parte cap. 8, Allegato 3, il NPRG di Roma.

lentare ulteriormente la procedura atta a risolvere le problematiche pratiche e burocratiche che per tanto tempo hanno tenuto in stallo i diritti di migliaia di persone che attendono di poter raggiungere una condizione di stabilità abitativa. <sup>334</sup>

L'obiettivo generale del piano strategico è quello di rafforzare le politiche dell'Amministrazione per garantire il diritto all'abitare e consentire a tutte e tutti - in particolare agli aventi diritto in materia di edilizia residenziale pubblica - di disporre di una casa o di non perdere quella dove abitano.

L'obiettivo specifico del Piano <sup>335</sup> è individuare le azioni necessarie a soddisfare entro il 2026 i bisogni abitativi dei circa 3.000 nuclei in graduatoria di edilizia residenziale pubblica che si trovano in situazione di maggiore fragilità, attraverso varie strategie come l'acquisto di nuovi alloggi, la semplificazione delle procedure di recupero e assegnazione e dall'aggiornamento digitale della graduatoria.

Il piano opererà secondo le seguenti quattro linee di intervento:

- Il reperimento di alloggi per incrementare l'offerta di abitazioni;
- Il rafforzamento dei programmi di recupero del patrimonio edilizio e dei progetti di autorecupero;
- La revisione delle misure di welfare abitativo;
- L'istituzione dell'Osservatorio della condizione abitativa a Roma e dell'Agenzia sociale per l'abitare.

L'attuazione delle politiche per l'abitare partirà, quindi, dall'obiettivo di ampliare il numero di alloggi disponibili da destinare allo scorrimento della graduatoria ERP e alle situazioni di emergenza abitativa. Le risorse stanziare allo scopo consistono in 220 milioni di euro predisposti nel 2022. L'Amministrazione intende acquisire al patrimonio Capitolino circa 1.500 - 2.000 nuove unità abitative, destinando a questo scopo circa metà delle risorse previste. Un ulteriore 30 per cento sarà destinato all'acquisto delle case ora detenute in fitto passivo, mentre il restante 20 per cento ai progetti di recupero e autorecupero e all'istituzione di un fondo di garanzia.

<sup>336</sup>

Per concretizzare tale attuazione, entro la fine del 2023 il Comune di Roma vuole definire le procedure per l'acquisto di un numero consistente di appartamenti da enti pubblici e previdenziali; è previsto che anche sul mercato privato si individuino soluzioni per ampliare lo stock abitativo disponibile <sup>337</sup>; nella scelta degli immobili è previsto un particolare riferimento alla distribuzione territoriale, per creare mix funzionale e sociale, superare l'ottica dell'insediamento monofunzionale e contrastare dinamiche di marginalizzazione e favorire l'inclusione sociale. All'interno delle procedure attuative è prevista anche l'individuazione di immobili dismessi e inutilizzati che potranno essere destinati all'Edilizia Residenziale Pubblica, reperendo le necessarie

<sup>334</sup>. "Secondo l'Osservatorio sulla Casa di Roma, sono 150mila le persone che si trovano in difficoltà abitativa. Dalle persone in graduatoria per le case popolari, circa 40mila, ai 15mila cittadini sotto sfratto, dai 5mila residenti nei campi nomadi ai 10mila senza fissa dimora, dai 15mila nelle occupazioni ai 45mila beneficiari del bonus affitto che il governo non ha confermato, ad oggi, per il 2023." Forum DisuguaglianzeDiversità, *Rilanciare le politiche per l'abitare*, documento programmatico; AA.VV., *Le Reti al servizio del territorio*, Onlus a Buon Diritto, quaderni, n.7.

<sup>335</sup>. Fonte: <https://urbanistica.comune.roma.it>

<sup>336</sup>. Fonte: Assessorato alle politiche abitative, documento programmatico Piano casa 2023. Fonte: [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIANO\\_CASA\\_2023.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIANO_CASA_2023.pdf)

<sup>337</sup>. Ibidem.

338. Alcune esperienze virtuose in tal senso comprendono il reperimento di fondi stanziati dall'Unione Europea per garantire una situazione di legittimità di situazioni di occupazioni abitative di edifici inutilizzati di proprietà pubblica e privata, divenute ad oggi poli di inclusione e di aggregazione sociale, che forniscono un'abitazione a persone in difficoltà e che hanno al contempo creato contesti di possibilità di fruizione dello spazio pubblico con continue iniziative culturali e di accompagnamento sociale a beneficio degli interi quartieri, oltre che dei loro abitanti. Un'esperienza da cui attingere in tal senso è senza dubbio l'acquisizione dell'ex caserma in via del Porto Fluviale, avvenuta tramite un'azione in sinergia tra il VIII Municipio di Roma Capitale e il comune di Roma, per il cui progetto di rigenerazione sono stati stanziati dei fondi tramite il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e le cui soluzioni abitative resteranno a disposizione degli abitanti già insediati. Il Piano Strategico per l'Abitare ha tra i suoi obiettivi anche similari percorsi di acquisizione, legalizzazione, sviluppo e rigenerazione anche per altre due realtà analoghe, costituite dagli immobili siti in via Santa Croce in Gerusalemme, 55-59 ("Spin Time") e via Prenestina, 913 ("MAAM - Museo dell'Altro e dell'Altrove di Metropoliz") come modello di sperimentazione delle nuove politiche abitative e di buone pratiche per lo sviluppo di interventi di recupero, di cui il Comune di Roma ha intenzione di avviare gli studi di fattibilità entro la fine del 2023. In merito ad una di queste esperienze, è possibile consultare la mia intervista a Giorgio De Finis, curatore del MAAM, pubblicata all'interno della rivista del Master in Rigenerazione Urbana ed innovazione sociale della IUAV di Venezia: *MAAM - Il Museo dell'Altro e dell'Altrove di Metropoliz, città meticcica. Intervista di Margherita Meta a Giorgio De Finis* su: [https://urise.it/colibri/maam-il-museo-dellaltro-e-dellaltro-ve-di-metropoliz\\_citta-meticcia/](https://urise.it/colibri/maam-il-museo-dellaltro-e-dellaltro-ve-di-metropoliz_citta-meticcia/)

339. Revisione degli strumenti del welfare abitativo, Assessorato alle politiche abitative, in documento programmatico Piano casa 2023.  
Fonte: [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIA-NO\\_CASA\\_2023.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIA-NO_CASA_2023.pdf)

340. Allegrini R. (2012), *Le nuove politiche per l'abitare e il ruolo del piano urbanistico. Il caso di Roma*, Tesi di dottorato in Progettazione Urbanistica e territoriale, Università degli Studi di Firenze Facoltà di Architettura - Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio.

341. I dati che hanno consentito l'elaborazione della tabella sono stati reperiti da ampia documentazione costituita da saggi e studi circa la condizione abitativa a Roma, prodotti da accademici, studiosi ed enti di valutazione statistica, e sono indicati specificatamente nelle note a piè di pagina ad essa correlate.

fonti di finanziamento per pratiche di rigenerazione urbana orientate all'inclusione sociale. 338

Il Piano si pone dunque l'obiettivo di individuare un nuovo dispositivo unificato e finanziato con importanti risorse per fronteggiare l'emergenza abitativa e che rappresenti una soluzione complementare rispetto all'assegnazione di un alloggio ERP, in collaborazione con i Municipi, per poter assicurare un miglior monitoraggio del territorio. È prevista oltretutto la realizzazione di nuovi strumenti, quali l'Osservatorio della condizione abitativa a Roma, con finalità di monitoraggio ed elaborazione di nuove strategie, e l'Agenzia sociale per l'abitare, destinata a essere il braccio operativo per gestire in maniera rinnovata il welfare abitativo, per attuare sperimentazioni e definire nuove linee di intervento sull'edilizia sociale. L'Agenzia avrà la funzione di intermediare il mercato anche attraverso la definizione di contratti a canone concordato, e tramite fondi di garanzia per gli affitti 339. Con questi nuovi strumenti, il comune di Roma tenta di assumere un ruolo centrale nella mitigazione delle disuguaglianze determinate dalle attuali dinamiche del mercato immobiliare, mettendo in campo soluzioni integrate ed innovative, che prescindano dalle ormai insufficienti politiche abitative basate sull'esclusivo scorrimento delle graduatorie degli alloggi di edilizia economica e popolare.

### 6.3.2. Gli aspetti principali della questione abitativa a Roma

La città di Roma offre la visione più radicale possibile riguardo la questione abitativa, sia per i livelli di difficoltà raggiunti dalla popolazione in determinate fattispecie, "sia per le modalità con cui il piano regolatore generale affronta questa istanza, le quali offrono una prospettiva di osservazione molto ampia sulla tematica, attraverso una forma di piano che rimane di impostazione tradizionale, integrata con strumenti operativi di nuova generazione, basati su meccanismi di perequazione, compensazione, incentivazione e premialità; questi meccanismi assumono un ruolo preponderante nelle trasformazioni urbane di ampie dimensioni attuate tramite intervento indiretto" 340. Nelle grandi aree metropolitane che caratterizzano la città di Roma la questione del disagio abitativo assume importante rilevanza conseguentemente a due importanti considerazioni: l'acuirsi, in un contesto di sterminata estensione territoriale, delle varie concause che lo determinano, e per la centralità che assumono le politiche abitative per il loro ruolo risolutivo del problema in maniera strettamente correlata alle altre problematiche che affliggono le grandi aree metropolitane. Il motivo per cui il disagio abitativo raggiunge il proprio picco nelle grandi metropoli, e in particolare il motivo per cui nel contesto italiano questo picco venga raggiunto proprio a Roma, è da imputarsi ad alcuni principali fattori illustrati nella seguente tabella. 341

Tabella 16 - Fattori che concorrono alla situazione emergenziale di disagio abitativo a Roma

<i>Maggiore tensione nel rapporto tra domanda ed offerta di abitazioni</i>	Conseguentemente ai fenomeni di <i>dismissione e privatizzazione del patrimonio pubblico</i> 342, ascrivibili sotto il concetto di <i>cartolarizzazione</i> 343, un gran numero di beni immobiliari precedentemente appartenenti agli enti previdenziali per la casa, viene alienato dai suoi precedenti proprietari. Il patrimonio edilizio pubblico viene in questo modo dimezzato, in considerazione del fatto che gran parte di esso era composto da abitazioni che presentavano le caratteristiche dell'alloggio sociale. Ulteriore aggravante di questa circostanza risiede nel fatto che questi alloggi erano localizzati in aree urbane semicentrali con buona dotazione di servizi.
<i>Maggiore incidenza di domanda abitativa da parte dei non residenti</i>	I non residenti sono annoverabili in due diverse categorie di utenti: <ul style="list-style-type: none"> <li>- I <i>city users</i> (studenti, turisti, lavoratori in trasferta), che rappresentano una categoria di domanda non tradizionale.</li> <li>- Gli immigrati, per cui l'alloggio è una condizione imprescindibile ed iniziale di un percorso di integrazione economica e sociale. La domanda abitativa, infatti, dipende in misura non trascurabile dalle dinamiche e dalla consistenza dei flussi migratori, che contribuiscono alla crescita della popolazione effettivamente presente e, soprattutto, del numero di famiglie 344</li> </ul>
<i>La presenza in tendente crescita di sacche di disagio estremo</i>	La presenza di popolazione che vive in situazioni abitative non idonee o senza dimora stabile, pur rappresentando una minoranza statistica caratterizzata da condizioni di povertà consolidata sul lungo periodo 345, è una situazione in crescita progressiva e tendenziale che si manifesta con maggiore gravità nelle grandi aree metropolitane, e in particolare, per estensione, in Italia, nel comune di Roma. 346
<i>L'elevato prezzo unitario degli immobili e prezzi che mostrano una maggiore tenuta, anche nei periodi di crisi del mercato immobiliare</i>	Nelle aree metropolitane, e in particolare a Roma, il prezzo delle abitazioni è più elevato della media nazionale; pertanto, l'accesso al libero mercato delle locazioni risulta estremamente difficoltoso in maniera trasversale, a parità di reddito delle famiglie 347; il Comune di Roma è classificato come un contesto ad alta tensione abitativa, già a partire dagli anni '80, molto prima degli innalzamenti dei valori statistici di questo disagio a livello nazionale. 348
<i>Processo di impoverimento generale delle famiglie</i>	Il costo dell'abitazione è il primo fattore che incide sui redditi delle famiglie, con maggiore penalizzazione per i nuclei familiari in affitto, nonostante le famiglie con casa di proprietà incontrino difficoltà di accesso e gestione del credito, a causa della crescita della durata e dell'ammontare dei mutui, e della debole dinamica dei redditi. Il livello medio dei canoni dei contratti sottoscritti negli ultimi anni è incompatibile con condizioni di sostenibilità economica, per famiglie con redditi annui inferiori a 20.000 euro. Le attuali offerte del mercato privato incontrano la domanda solo nel caso di redditi superiori a 35.000,00 euro annui, e anche qui con percentuali di spesa per la casa vicine alla soglia di sostenibilità (30% del reddito). 349
<i>Maggiore difficoltà di accesso alla casa per le nuove generazioni</i>	A prescindere dalle condizioni soggettive del nucleo familiare, in un contesto come quello di Roma, in cui i prezzi degli immobili sono tra i più alti a livello nazionale, la capacità di accedere a soluzioni abitative autonome è determinato dalla possibilità di attingere ad un patrimonio consolidato precedentemente dal contesto familiare di provenienza, più che dal reddito individuale generato dall'impiego lavorativo. 350
<i>Nascita di nuove forme dell'abitare come soluzione di tamponamento agli alti costi della casa</i>	Caratterizzate da fenomeni di convivenza tra giovani, professionisti e altri soggetti ad alta mobilità territoriale che sperimentano forme quasi famigliari di collaborazione e di condivisione degli spazi 351
<i>L'acuirsi di fenomeni di tensione sociale in risposta alle difficoltà dovute all'accesso alla casa</i>	Aumento del numero delle richieste di sfratto ed il riemergere dei casi di occupazione a scopo abitativo degli immobili, fenomeno - quest'ultimo - riaffiorato e consolidatosi nell'ultimo decennio. 352

Le politiche abitative presentano un elevato grado di integrazione non esclusivamente in merito al welfare urbano, ma anche ad aspetti concettualmente da esso scollegati come le strategie per la crescita economica e del mercato del lavoro, e la ragione risiede nel fatto che la questione abitativa è un concetto cardine per lo sviluppo delle città e delle aree metropolitane; la loro competitività e la loro crescita virtuosa risiedono nelle possibilità offerte da una dotazione abitativa accessibile e di qualità. Infatti, la tematica dell'accoglienza, dei residenti, dei *city users*, e degli immigrati rappresenta la maniera migliore possibile per favorire dinamiche di mixité ed inclusione sociale.

La definizione urbanistica delle politiche dell'abitare è da riscon-

342. Le operazioni di privatizzazione e di dismissioni, a Roma, hanno riguardato oltre gli enti pubblici previdenziali anche altri soggetti pubblici e privati, in particolare il comune di Roma, ATER, ASL, Enti previdenziali (cartolarizzazioni, SCIP1 e SCIP2), Demanio, Istituti di credito (banche e assicurazioni), aziende ospedaliere e sanitarie locali.

343. Il Dl 351/2001, convertito nella L. 410/2001, ha fissato i principi fondamentali della cosiddetta "privatizzazione" del patrimonio immobiliare pubblico, demandando a successivi decreti dell'Agenzia del demanio e ministeriali, l'individuazione dei beni da dismettere e la predisposizione delle regole operative dell'operazione di cartolarizzazione. Successivamente, quindi, l'Agenzia del Demanio, con decreti direttoriali, ha indivi-

duato i beni immobili appartenenti agli ent

pubblici; in particolare, in assenza di precedenti trascrizioni, i beni appartenenti ai vari enti sono stati individuati con una serie di decreti direttoriali aventi effetto dichiarativo della proprietà. La prima operazione di cartolarizzazione (SCIP1), è stata avviata con Dm 30.11.2001, che ha trasferito alla società veicolo S.C.I.P. S.r.l., la proprietà dei beni immobili individuati nell'allegato B dei suddetti decreti dell'Agenzia del Demanio. La seconda operazione di cartolarizzazione (SCIP2), è stata avviata analogamente, con Dm del 21.11.2002

**344.** Ponso I., *L'accesso degli immigrati all'abitazione: disuguaglianze e percorsi*, in Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A. (a cura di) (2009) *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna.

**345.** 0,07% il dato italiano. Fonte: Censimento Istat 2016 <https://istat.it>

**346.** il comune di Roma registra una percentuale di famiglie senza tetto o senza abitazione pari allo 0,30%, a fronte di una media regionale già molto alta, pari allo 0,16%; questo dato può essere considerato un indicatore di disagio abitativo più intenso per Roma rispetto ad altre realtà regionali e nazionali.

**347.** Il canone medio per un immobile in locazione, a Roma, è pari a 1.300 euro/mese (dati Sunia, 2009), a fronte di un dato medio nazionale di circa 700 euro/mese. Se confrontato con le altre grandi città italiane, il valore registrato a Roma è secondo soltanto a Venezia (1.430 euro/mese) e Milano (1.400 euro/mese). Il Sunia, inoltre, ha calcolato che nel periodo 1999-2008 i canoni dei contratti rinnovati o stipulati ex novo sono aumentati in media del 130%, con punte più alte nei grandi centri urbani (nel 2000 e nel 2003 gli aumenti maggiori, dell'ordine del 10% rispetto agli anni precedenti). A fronte di un aumento medio, del 130%, i grandi centri urbani (compresa Roma) hanno registrato un incremento del 145%.

**348.** La delibera CIPE n. 87 del 13.11.2003 (pubblicata in G.U. n. 40 del 18.2.2004), ha fornito l'aggiornamento definitivo dei comuni ad alta tensione abitativa (ex art. 8, l. 431/1998) al fine di offrire agevolazioni fiscali per l'affitto degli alloggi ai sensi delle l. 94/1982 e 118/1985 e ss. m. e. i. e l. 431/1998, seguendo i criteri definiti dal D.l. 9 del 23.1.1982 che tengono conto: della sussistenza di obiettivi e gravi difficoltà di reperimento di alloggi in locazione, nonché dell'indice di accrescimento demografico degli ultimi cinque anni, del numero di provvedimenti esecutivi di rilascio di immobili adibiti ad uso abitazione messi dagli uffici giudiziari competenti e del numero dei provvedimenti eseguiti, del tempo medio necessario per l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili adibiti ad uso di abitazione negli ultimi tre anni. Le città metropolitane come ad esempio Milano, Napoli, Roma, Firenze, Genova, ecc. sono classificate tra i comuni ad alta tensione abitativa fin dai primi elenchi di metà degli anni '80. Facendo riferimento alla Provincia di Roma, gli altri comuni classificati ad alta tensione abitativa sono: Albano Laziale, Anguillara Sabazia, Anzio, Ardea, Ariccia, Artena, Bracciano, Campagnano di Roma, Castel Gandolfo, Cerveteri, Ciampino, Civitavecchia, Colferro, Colonna,

trare nella previsione di interventi di nuova pianificazione o di recupero, attraverso azioni che si rifacciano ad un disegno complessivo per la città e si configura come condizione a priori per raggiungere obiettivi correlati alla qualità ed alla sostenibilità dei nuovi insediamenti, raggiungibili evitando l'effetto di ghettizzazione scaturito dalle spesso incontrollate precedenti cementificazioni <sup>353</sup>, attraverso interventi di recupero e riutilizzo del patrimonio esistente, e di conseguenza limitare i fenomeni di espulsione urbana, infine, aumentare l'efficienza della struttura urbana per garantire l'accessibilità ai servizi, evitando conseguentemente l'incremento del consumo di suolo e del sovraccarico dei sistemi di trasporto pubblico e delle arterie del traffico carrabile dovuti agli spostamenti massivi casa - lavoro della moltitudine di persone che vive in insediamenti non sostenibili secondo tutti i criteri precedentemente elencati. <sup>354</sup> Le scelte abitative dei cittadini di Roma sono orientate principalmente secondo criteri che tengono conto dell'accessibilità di alcune zone rispetto ad altre a servizi di varia natura ed alla possibilità di occasioni di occupazione lavorativa. Nelle zone centrali e servite in maniera migliore si crea una concentrazione di domande concorrenti, non solo da parte dei nuclei familiari, ma anche da parte delle attività commerciali, ricettive e dei non residenti, che determinano aumenti vertiginosi dei prezzi unitari degli immobili. <sup>355</sup>

La competizione verte spesso in favore delle attività terziarie piuttosto che delle famiglie, e questo fenomeno genera un'espulsione progressiva della popolazione con un reddito medio - basso verso i comuni satellite dei capoluoghi metropolitani o delle città più grandi. L'espulsione progressiva della popolazione dalle aree centrali e immediatamente adiacenti al centro delle città genera un impoverimento della mixité sociale e la perdita del presidio della residenza stabile favorisce episodi di congestione dei mezzi pubblici e delle arterie di collegamento su gomma, aumentando l'inquinamento e la pressione sulle reti infrastrutturali, con incremento dei costi legati alla gestione e relativi disservizi, fattori che sia singolarmente che in combinazione tra di loro influenzano in maniera negativa la sostenibilità e l'efficienza dei sistemi urbani e territoriali, oltre a generare condizioni strutturali di disuguaglianza sociale. Un ulteriore fattore che rende difficoltoso un approccio integrato alla questione abitativa nel contesto della città metropolitana di Roma è la forte dipendenza dalle specificità locali, che rendono non omogenea la capacità del territorio di attivare risorse sociali ed economiche: nel contesto trattato non è risolutiva una tipologia di risposta standardizzata, oltre alla diversità degli specifici strumenti e risorse a disposizione dei differenti enti locali: è per questo motivo che particolarmente utili all'interno di questa trattazione sono le analisi di tipo comparativo, che rappresentano un utile apporto per l'osservazione delle tendenze che condurranno a specifiche iniziative di sperimentazione locale, nell'utilità di constatare il ruolo decisivo del Nuovo Piano Regolatore Generale nella formulazione di nuove efficaci ed integrate risposte alla questione abitativa.

### 6.3.3. Il NPRG del 2008 e l'approccio alla questione abitativa nella riqualificazione delle periferie

Il NPRG adottato nel 2003 e approvato nel 2008 assume come preponderanti le strategie di riorganizzazione funzionale del territorio <sup>356</sup>, a seguito delle precedenti fasi di trasformazione della città, caratterizzata dal forte incremento dello stock edilizio conseguente alla fase di *deregulation* e metropolizzazione del territorio, unitamente a dinamiche di rallentamento della crescita insediativa e dalle conseguenti condizioni, ad oggi divenute strutturali, del mercato immobiliare.

Adottando gli indirizzi più innovativi nell'ambito del governo del territorio, il Piano si pone l'obiettivo di attuare le più efficaci modalità di gestione delle problematiche urbanistiche e socioeconomiche della città <sup>357</sup>, attraverso la rielaborazione di specifici parametri, come specificato nella seguente tabella.

**Tabella 17 – Schema riassuntivo dei parametri innovati dal NPRG per governare le dinamiche di trasformazione del territorio comunale**

<i>Riduzione dei massimi indici di edificabilità negli ambiti di trasformazione</i>	Per il raggiungimento del massimo della qualità urbana degli interventi
<i>Cessione gratuita di aree negli ambiti di trasformazione</i>	Per incrementare la misura minima degli standard di verde e servizi pubblici
<i>Modifica a favore delle destinazioni di uso non residenziale</i>	Per garantire la mixité funzionale all'interno dei comparti
<i>Aumento delle dotazioni di verde privato con controllo di indici di permeabilità e densità delle specie arboree e arbustive</i>	Per costruire spazi di fruizione del verde con particolare valenza ecologica.

Ogni progetto urbano dotato di un certo rilievo deve essere dotato di uno schema di assetto preliminare, che ne avvia l'iter, la verifica preventiva e il controllo pubblico delle esigenze sociali, della fattibilità ambientale, morfologica, economica, finanziaria e amministrativa delle proposte. <sup>358</sup>

L'innescio dei processi che consentono le opere di riqualificazione e rigenerazione sia della periferia che della città consolidata viene garantito da programmi che presentano un elevato grado di flessibilità ed operatività e che consentono di ripartire l'investimento delle risorse necessarie tra soggetti pubblici e privati: i programmi integrati, uno dei quali concernete una zona periferica ad est di Roma verrà approfondito nella sessione dedicata ai casi studio italiani di questa ricerca, consentono di integrare, attraverso specifici strumenti e strategie, politiche innovative per l'abitare all'interno di interventi finalizzati a una rigenerazione globale del contesto urbano nell'area di intervento considerata. Gli strumenti fondamentali attraverso i quali il NPRG si pone l'obiettivo di sviluppare un modello di città policentrica, e che verranno approfonditi all'interno dei paragrafi successivi, si caratterizzano rispettivamente nell'istituto della perequazione urbanistica e della compensazione: la perequazione consente di ottenere fino al 90% delle aree destinate a verde e servizi pubblici in cessione gratuita

Fiumicino, Formello, Frascati, Galliciano nel Lazio, Genzano di Roma, Grottaferrata, Guidonia Montecelio, Ladispoli, Lariano, Marcellina, Marino, Mentana, Montecompatri, Monte Porzio Catone, Monterotondo, Nettuno, Palestrina, Palombara Sabina, Poli, Pomezia, Riano, Rocca di Papa, Rocca Priora, Sacrofano, San Cesario, Santa Marinella, Tivoli, Valmontone, Velletri, Zagarolo. Cfr. Del. CIPE n. 87 del 13.11.2003

349. SUNIA, 2017. Fonte: <https://sunia.it>

350. "Le disuguaglianze abitative agiscono anche nel senso di una strutturazione delle disuguaglianze sociali, in termini generali, e in particolare amplificando i fenomeni di esclusione e marginalità: esiste una riscontrabile correlazione tra scelte localizzative e fascia sociale di provenienza, che determina un ispessimento dei fenomeni di segregazione urbana intesa anche come livelli di omogeneità nella composizione sociale di quartieri ed aree abitative." Poggio T. (2009), *Le principali dimensioni della disuguaglianza abitativa*, Il Mulino, Bologna.

351. Ricerca "Itinerari dell'abitare a Roma" condotta presso il Dip. Di Studi Urbani dell'Università Roma Tre.

352. Sebastianelli S. (2014), *Le occupazioni a Roma: i luoghi e le persone*, in *Giornale dell'Architettura*, n.3, 17 aprile 2014.

353. Insolera I., (2011) *Roma Moderna*, Einaudi, Torino.

354. Camagni R., (2011), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Roma.

355. Cfr. Rapporto Nomisma, 2010. Fonte: <https://nomisma.it>

356. Comune di Roma, NPRG, Deliberazione di adozione del Consiglio comunale 33/2003. Fonte: <https://urbanistica.comune.roma.it>

357. Piricò O., 2012, *Densità e rinnovo della città pubblica*, tesi in Progetto Urbano Sostenibile, Dottorato in cultura della trasformazione della città e del territorio, DiPSA, Facoltà di Architettura, Università degli Studi Roma Tre.

358. Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

da parte dei proprietari delle aree, in cambio della possibilità di realizzare sulla restante parte piccoli servizi privati; la compensazione opera il trasferimento a distanza dei volumi di comprensori non vincolati, ma comunque localizzati in aree incompatibili con le esigenze di tutela del sistema ambientale. <sup>359</sup>

Sempre secondo le finalità del modello policentrico, il territorio di Roma rimodulato in un sistema di Centralità che costituiscono le zone fulcro; all'interno di questo sistema le zone periferiche vengono considerate il cardine dal quale far partire le attività di rigenerazione della città. Tuttavia, le Centralità presentano un aspetto problematico in merito all'integrazione di edilizia residenziale pubblica, in quanto la finalità insita nella loro pianificazione consiste nel dotare le aree di servizi pubblici di livello superiore che si conciliano difficilmente con la quantità di edilizia pubblica prevista. La riqualificazione delle periferie, come indicato nella Relazione, è la quarta area tematica di interesse del nuovo Piano, la parte della città che negli elaborati prescrittivi del piano è definita come "città da ristrutturare: la città più svantaggiata, che a Roma rappresenta una parte assai consistente. La proposta di perimetrazione di questo ambito nasce dalla verificata impossibilità di intervenire in maniera adeguata a riqualificare le periferie con un tradizionale intervento pubblico, come disponeva il precedente PRG, data l'estrema carenza delle risorse finanziarie necessarie."<sup>360</sup>

Infatti, gli oneri di urbanizzazione e contributi sul costo di costruzione, proventi provenienti dal condono edilizio e disponibilità di investimento proprie dell'Amministrazione coprivano non più del 10% del fabbisogno complessivo necessario per realizzare le opere di urbanizzazione mancanti, i servizi pubblici e sociali necessari: scaturisce in questa circostanza la necessità di rivolgersi alla volontà di partecipazione degli investitori privati per coprire le mancanze che ostacolavano la realizzazione delle opere necessarie, attraverso una strategia basata su indici di incentivazione edificatoria e su meccanismi di compensazione, da attuare attraverso l'utilizzo di strumenti urbanistici negoziali; da qui, il ricorso ai Programmi Integrati di Intervento come strumenti di ordinaria attuazione del Piano, previsti anche dalla normativa regionale.

<sup>359</sup>. AA.VV. (2005), *Roma Capitale nel XXI secolo. La città metropolitana policentrica*, Fratelli Palombi Editori, Roma.

<sup>360</sup>. NPRG (2008), Elaborato D1, Relazione. Fonte: <https://urbanistica.comune.roma.it>

### 6.3.3.1. I Principi del PRG del 2008

Nel 2008 è giunto ad approvazione il nuovo piano regolatore di Roma, a circa quarant'anni di distanza dal precedente (PRG 1962-65). La ratifica del piano si conclude dopo un lungo iter di formazione, le cui articolate vicende ne hanno condizionato forma e contenuti. Le linee principali nella definizione del piano sono costituite dalla definizione di un assetto policentrico per la città e il tema della riqualificazione delle periferie (utilizzando i “nuovi” programmi di riqualificazione e di recupero urbano, ed i piani particolareggiati per le cosiddette “zone O”, ossia i nuclei ex abusivi), cioè di quella parte di Città che nel Piano è definita la Città da ristrutturare, la città più svantaggiata, che come sopra già detto, a Roma rappresenta una parte assai consistente. <sup>361</sup>

La proposta nasce dalla verificata impossibilità di intervenire in maniera adeguata a riqualificare le periferie con un tradizionale intervento pubblico, data l'estrema carenza delle risorse finanziarie necessarie. Il calcolo era semplice: oneri di urbanizzazione e contributi sul costo di costruzione, proventi provenienti dal condono edilizio e disponibilità di investimento proprie dell'Amministrazione coprivano non più del 10% del 25 fabbisogno complessivo necessario per realizzare le opere di urbanizzazione mancanti, i servizi pubblici e sociali necessari, cioè il minimo per rendere abitabile la periferia. <sup>362</sup>

In coerenza con la fase di trasformazione urbana durante la quale viene concepito, il NPRG assume come prioritarie le strategie di organizzazione dell'assetto fisico e funzionale della Città, attraverso il coordinamento degli interventi di trasformazione e di modernizzazione urbana “e la definizione di nuove regole, nuovi strumenti, nuove procedure e nuovi meccanismi attuativi per la riqualificazione.” <sup>363</sup>

<sup>361</sup>. Oliva F. (2008), *Il Nuovo PRG di Roma e l'urbanistica italiana*, Franco Angeli, Milano.

<sup>362</sup>. Oliva F., Op. cit.

**Tabella 17.1 – nuovi strumenti, procedure, regole e meccanismi del NPRG di Roma per governare le trasformazioni sul territorio**

<i>Nuove regole</i> come la progettazione urbanistica libera da vincoli proprietari all'interno degli ambiti; la riduzione degli indici di edificabilità originari per il raggiungimento della massima qualità urbanistica ed ecologica della trasformazione; la cessione gratuita negli ambiti di trasformazione di aree per il verde e i servizi pubblici in misura superiore allo standard minimo; la modifica delle destinazioni attraverso un incremento degli usi non residenziali e a favore del mix funzionale.
<i>Nuovi strumenti</i> come i programmi integrati, a garanzia di un effettivo innesco dei processi di riqualificazione e rivitalizzazione delle periferie più degradate, così come della città esistente più densa, grazie all'alto grado di operatività, all'integrazione funzionale, alla ripartizione di investimenti tra operatori pubblici e privati, alla flessibilità attuativa legata a valutazioni preventive sulla fattibilità e sui caratteri specifici degli interventi.
<i>Nuove procedure</i> come il progetto urbano, obbligatorio per tutti gli interventi di un certo rilievo, che rende possibile, attraverso la predisposizione dello “schema di assetto preliminare” che ne avvia l'iter, la verifica preventiva e il controllo pubblico delle esigenze sociali.
<i>Nuovi meccanismi attuativi</i> legati al modello perequativo, come l'acquisizione compensativa delle aree per il verde e i servizi pubblici, che consente di ottenere dal 90 fino al 100% delle aree in cessione gratuita da parte dei proprietari delle aree, in cambio della possibilità di esercitare i diritti edificatori scaturiti dall'indice di acquisizione compensativa.

Il NPRG ha percorso i principali contenuti del dibattito per la riforma urbanistica, con l'obiettivo di assicurare livelli adeguati di efficacia nella impostazione e gestione delle principali problematiche attraverso il superamento dell'isolamento del piano comunale, la

<sup>363</sup>. Ricci L., *Processualità e principi informatori del piano*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

separazione tra componenti strutturali e componenti operative; l'aggiornamento dei contenuti disciplinari, la sostenibilità ambientale, la mobilità collettiva e la riqualificazione urbana; i nuovi meccanismi attuativi incentrati sul modello perequativo <sup>364</sup>; tutte questioni fortemente integrate e compresenti nel modello di piano che si è andato configurando nell'esperienza romana, al punto da essere definita un "laboratorio per la riforma urbanistica." <sup>365</sup>

Il carattere di processualità all'interno del percorso di pianificazione ha dunque consentito "di rendere cogente per fasi il quadro delle coerenze di riferimento del nuovo Piano <sup>366</sup>" e, al contempo, di approvare una serie di strumenti urbanistici esecutivi, coerenti con esso, che ne anticipavano l'attuazione sperimentandone le nuove regole e superando l'inadeguatezza e la non sostenibilità delle previsioni del PRG del 1962.

La strategia urbanistica complessiva di integrazione e di riequilibrio urbano e metropolitano del Piano di Roma prefigura un nuovo assetto decentrato di struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile, in cui i tessuti residenziali e per attività più periferici, così come gli insediamenti diffusi, si riorganizzano intorno ai nuovi luoghi delle Centralità urbane e metropolitane, spazi altamente qualificati per attività con forti contenuti innovativi, saldamente incardinati nelle aree residue dei tessuti stessi, in corrispondenza dei nodi di massima accessibilità del Sistema della mobilità. <sup>367</sup>

Il Piano configura così, ai fini dell'attuazione e gestione della strategia urbanistica complessiva, "un doppio livello di riorganizzazione morfologico - funzionale, socio-economico e gestionale, che esplicita l'esigenza di un approccio interscalare e integrato, che operi attraverso una connessione logica e metodologica, al di là delle politiche di intervento settoriali: - una riorganizzazione alla grande scala, che trova fondamento nelle tre componenti strutturali <sup>368</sup>" cui il Piano attribuisce un valore di vere e proprie invarianti di lungo periodo: il Sistema ambientale; il Sistema delle infrastrutture per la mobilità; il Sistema delle 18 Centralità di livello urbano e metropolitano. Le tre componenti costituiscono l'ossatura portante della strategia urbanistica, il quadro unificante del disegno generale della Città e del suo territorio, e rappresentano, rispettivamente, i limiti, le condizioni e il modello della trasformazione urbana e metropolitana. <sup>369</sup> Queste corrispondono, inoltre, ad altrettanti, concreti, progetti - autonomi e, insieme, parte integrante del Piano - già in corso di realizzazione, sostanziati dal reperimento di finanziamenti, da specifici atti e provvedimenti urbanistici; - una riorganizzazione alla piccola scala, che in prospettiva vede, in particolare sotto il profilo gestionale, il coinvolgimento prioritario dei 19 Municipi, finalizzata alla riqualificazione diffusa dei sistemi locali, incentrata su un'articolazione territoriale del Sistema insediativo per Città (Città storica, Città consolidata, Città da ristrutturare, Città della trasformazione) a loro volta articolate in tessuti e ambiti, che sostituiscono la zonizzazione territoriale monofunzionale - del tutto incompatibile con il principio dell'integrazione funzionale alla base del nuovo Piano - e che si sostanzia attraverso il sistema di nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi. <sup>370</sup>

<sup>364</sup>. Ricci L., *Processualità e principi informatori del piano*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

<sup>365</sup>. Campos Venuti G. (1997), *Roma, laboratorio per la riforma urbanistica*, Comune di Roma, Dipartimento Politiche del territorio, Ufficio Nuovo Piano regolatore.

<sup>366</sup>. Ricci L., *Dal Piano al Processo*, in Ricci L., *Processualità e principi informatori del piano*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

<sup>367</sup>. Cfr. Comune di Roma, NPRG, Del. di adozione CC n. 33/2003, Relazione generale.  
Fonte: <https://urbanistica.comune.roma.it>

<sup>368</sup>. Ricci L., *Sistemi e componenti strutturali del nuovo Piano*, in Ricci L., *Processualità e principi informatori del piano*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

<sup>369</sup>. Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

<sup>370</sup>. Ricci L., op. cit.

### 6.3.3.2. *Principali contenuti ed obiettivi strategici*

Gli obiettivi strategici del PRG del 2008 seguono le linee già indicate nel poster plan del 1995, ulteriormente articolate nelle vari fasi del processo di formazione del piano. Gli obiettivi strategici e i principali contenuti possono essere così sintetizzati <sup>371</sup>:

- Il riferimento al contesto metropolitano, sia per il sistema delle infrastrutture e dei servizi, sia per il sistema ambientale;
- L'adozione di un modello policentrico.
- La strategia della riqualificazione e del recupero come linea di azione privilegiata, utilizzando in modo diffuso l'intera gamma dei nuovi strumenti attuativi, dai piani particolareggiati e dai Peep, fino ai programmi complessi
- La sostenibilità (puntando sulla prescrittività delle norme riguardanti la cosiddetta "rete ecologica", costruita a partire dai vuoti urbani, già presenti nelle ipotesi del 1995)
- L'accessibilità, con priorità per il trasporto pubblico su ferro.
- Il passaggio dal concetto di centro storico a quello di "città storica" nell'articolazione del sistema insediativo.

Il processo di pianificazione urbanistica viene avviato agli inizi del 1994, in cui viene affrontato il problema della "pianificazione sospesa <sup>372</sup>" e vengono definiti gli indirizzi strategici per il piano; tra il 1997 ed il 2001, con l'adozione della Variante generale Piano delle certezze, si concretizza il primo atto formale di costruzione del NPRG. L'iter di formazione definitiva e di approvazione viene avviato e completato a partire dal 2001 ed il NPRG viene adottato nel 2003, e controdedotto nel 2006; successivamente, il Consiglio comunale ha proceduto alla ratifica dell'Accordo di pianificazione sottoscritto dal Sindaco e dal Presidente della Regione Lazio ad esito dei lavori della Conferenza di copianificazione e alla definitiva, contestuale, approvazione del NPRG nel 2008.

Il NPRG opera una riorganizzazione funzionale dei tre grandi ambiti territoriali del Piano delle certezze, ed un riassetto del territorio comunale come sistema di città contigue diversamente intersecato dal Sistema ambientale e dal Sistema dei servizi e delle infrastrutture. L'Ambito della città consolidata del Piano delle certezze viene esteso e sostituito dalla Città storica e dalla Città consolidata; l'Ambito della città da completare e trasformare, dalla Città da ristrutturare e dalla Città della trasformazione, cui vanno aggiunte le Centralità urbane e metropolitane, gli Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata e il Sistema dei servizi pubblici generali, delle infrastrutture per la mobilità, e delle infrastrutture tecnologiche, i Servizi privati. Infine, l'Ambito del territorio extraurbano viene ulteriormente incrementato passando dagli originari 82.800 ettari agli attuali 87.800 del Sistema ambientale. <sup>373</sup>

Questa evoluzione, riscontrabile per il dimensionamento di tutte le componenti del NPRG, conferma come l'articolazione delle previsioni del Sistema insediativo tra città esistente e città da riqualificare e trasformare, a loro volta suddivise in previsioni programmate (Ambiti a pianificazione particolareggiata definita, Centralità a pianificazione definita) e da programmare (Ambiti di trasformazione

<sup>371</sup>. Ricci L., op. cit.

<sup>372</sup>. Ricci L., *Dal Piano al Processo*, in Ricci L., *Processualità e principi informativi del piano*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

<sup>373</sup>. Dati del NPRG approvato, cfr. Conferenza di copianificazione, 3c\*5.1 Elaborato di modifiche e integrazioni. Componenti del dimensionamento del Nuovo PRG. Relazione - Tabelle ad esito, Tabella 7. Fonte: <https://urbanistica.comune.roma.it>

ordinaria, Programmi integrati, Nuclei di edilizia ex-abusiva da recuperare, ambiti di riserva a trasformabilità vincolata), costituisca “il riferimento metodologico operativo alla base della formazione del piano, e a garanzia del suo carattere processuale.” 374

Le previsioni da programmare diventano programmate quando un atto deliberativo del Consiglio comunale ne avvia l’iter attuativo, così come il passaggio delle componenti dalla città da riqualificare e trasformare alla città esistente avviene a seguito della realizzazione delle previsioni programmate. L’obiettivo generale che guida tutto il processo di piano è il perseguimento della sostenibilità urbanistica degli interventi di trasformazione e di riqualificazione nella città e nel territorio: “nessuna risorsa del territorio può essere ridotta in modo significativo ed irreversibile in riferimento agli equilibri di cui è componente. 375” Ciò è perseguibile non solo tutelando le risorse esistenti, ma anche migliorandole qualitativamente e quantitativamente attraverso specifici interventi trasformativi (compensazione). A questa fase del processo corrisponderà un documento 376 finalizzato alla definizione del principio generale “su cui si basano tutte le scelte di piano: il perseguimento della sostenibilità 377”. Gli obiettivi specifici sono organizzati per sistema di appartenenza.

#### 6.3.3.3. La forma piano e le famiglie di elaborati

Il NPRG non è univocamente riconducibile né ai caratteri innovativi del nuovo piano, né al tradizionale piano regolatore previsto dalla legge nazionale del 1942. Per forma piano si intende “l’insieme dei modi attraverso cui i contenuti progettuali del piano sono individuati, ordinati e tradotti in rappresentazioni e norme in funzione della loro complessità e attuabilità nel tempo 378. La forma piano è costituita anche dai modi con cui il piano rappresenta, e quindi comunica, i suoi contenuti descrittivi, progettuali, programmatici e normativi.” 379

Il piano adopera una distinzione piuttosto tradizionale tra elaborati prescrittivi e non prescrittivi, e non concepisce la separazione in componente strategica ed operativa propria degli strumenti urbanistici di ultima generazione.

Una distinzione tra carattere strutturale e carattere operativo del piano è identificabile nel processo di formazione e nella presenza di alcune scelte di fondo che sono arrivate alla definitiva approvazione, ma evolute e confermate in vario modo durante il suo lungo iter di approvazione: a tale riguardo, si veda il “pianificar facendo” di Campos Venuti; oltre a richiamare l’attenzione sulla pianificazione come processo, esplicitava “il metodo dialettico di costruzione delle scelte del piano, dal generale al particolare e dal particolare al generale.” 380

All’interno di questo processo, alcuni contenuti del NPRG sono stati precorsi tramite la convalida di strumenti parziali, che analizzavano da un punto di vista processuale singole parti delle disposizioni di piano; ad esempio, la proposta di suddivisione del territorio in due ambiti distinti, urbano (oggi sistema insediativo) e non urbano (rete ecologica), designando delle zone non interessate dalle tra-

374. Ricci L., *Dal Piano al Processo*, in Ricci L., *Processualità e principi informativi del piano*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

375. Cfr. LR n.5/95, Regione Lazio.

376. Poster plan nel NPRG di Roma.

377. Ibidem.

378. Nigro G. (2000), *Piani regolatori di ultima generazione. Argomenti di riflessioni e letture dei piani locali*, Gangemi, Roma.

379. Piroddi E. (1999), *Le forme del piano urbanistico*, Franco Angeli, Milano.

380. Marescotti L. (2020), *Campos Venuti, una teoria operativa dell’urbanistica*, in *Urbanistica, ambiente e società*, Politecnico di Milano. Fonte: <https://polimi.academia.edu>

sformazioni: sono infatti presenti delle estese zone di agro romano virtualmente interessate dalle trasformazioni, su cui il PRG non ha mantenuto identico livello di prescrittività delle misure originariamente attese; la tutela ambientale del territorio è affidata alla normativa della rete ecologica, articolata secondo tre componenti che non coincidono con la perimetrazione dell'agro romano. Questa impostazione del NPRG del 2008 è stata confermata nel tempo, come scelta strutturale. **381**

L'impianto normativo complessivo è piuttosto rigoroso, specialmente se lo si riferisce all'articolazione del territorio **382** e alla disciplina d'uso del patrimonio esistente (sistema insediativo), articolata in tessuti - per i quali la modalità di intervento ordinaria è quella diretta - e ambiti urbani - in cui gli interventi sono attuabili in prevalenza con modalità indiretta **383**, definiti in base a criteri di omogeneità morfologica e funzionale. Nondimeno, accanto a siffatta regolamentazione, che riguarda per lo più le trasformazioni ordinarie e quindi la disciplina degli interventi diretti **384**, il piano introduce anche meccanismi innovativi, sia per la gestione delle trasformazioni territoriali "tradizionali", sia per le trasformazioni decisive dal punto di vista della valorizzazione, attuate attraverso modalità indiretta. **385** La parte innovativa del piano, quella per cui assume interesse la tematica dell'integrazione delle politiche abitative, riguarda proprio i dispositivi che regolamentano i meccanismi perequativi. La funzione attuativa di tali istituti è subordinata alle Norme tecniche di attuazione, che sanciscono l'importanza della perequazione sin dall'articolo 1: "Il piano persegue gli obiettivi della riqualificazione e valorizzazione del territorio, secondo i principi della sostenibilità ambientale e della perequazione urbanistica e nel rispetto dei criteri di economicità, efficacia, pubblicità e semplificazione dell'azione amministrativa, nel quadro della legislazione vigente."

L'approccio complesso e multidisciplinare, che rappresenta il riferimento metodologico adottato per l'interpretazione della qualità urbana e per la definizione di strumenti per il suo controllo, "ha infatti notevoli ricadute sulla concezione stessa del piano locale, che amplia il proprio raggio di azione verso nuovi campi di competenza specifica, proprio in ragione di questa maggiore complessità." **386** Il carattere interdisciplinare delle istanze cui il piano locale deve fornire adeguate risposte richiama la necessità di una interdisciplinarietà che ricomprenda in un unico strumento una "operatività integrata, utilizzando congiuntamente varie direzioni attuative." **387** Il NPRG è costituito da una serie di elaborati cartografici, dalle Norme tecniche e dalle Guide agli interventi **388**. Gli elaborati cartografici del Piano sono articolati in diversi tipi di tavole suddivise in due macrocategorie; quelle direttamente legate alle Norme Tecniche di Attuazione e quelle di carattere indicativo: le tavole prescrittive e quelle gestionali costituiscono la prima categoria: rappresentano la definizione dei diritti e dei doveri per tutti i soggetti che attuano le previsioni del piano. Ogni loro indicazione trova riscontro nell'articolazione delle NTA. Le tavole indicative costituiscono invece un insieme di tavole a carattere programmatico e indicativo per la progettazione e valutazione degli interventi di trasformazione edilizia e

**381.** Le componenti sono: componenti primarie (aree A); componenti secondarie (aree B); componenti di completamento (aree C). Soltanto la prima (A) è sottoposta ad azioni "prevalentemente di tutela e salvaguardia degli ecosistemi" (cfr. Art. 72 NTA). Le altre componenti invece ammettono livelli intermedi di trasformabilità e su di esse (compreso l'agro romano) si può intervenire attraverso lo strumento del Programma integrato (cfr. art.14 NTA). Fonte: <https://urbanistica.comune.roma.it>

**382.** Il sistema insediativo, pari a circa 36.000 ettari (28%); il sistema ambientale e agricolo, di circa 88.000 ettari (68%); il sistema dei servizi, delle infrastrutture e degli impianti, pari a circa 5.000 ettari (4%).

**383.** Comune di Roma, NPRG, Del. di adozione CC n. 33/2003, Relazione. Fonte: <https://urbanistica.comune.roma.it>

**384.** Ibidem.

**385.** Si tratta degli strumenti attuativi tradizionali (i PUOC della legge regionale 38/1999), applicabili nell'intero territorio comunale, e di altri strumenti introdotti dal NPRG, non presenti nelle previsioni delle norme nazionali e regionali. Si cita ad esempio il *Progetto urbano* (art. 15 NTA). Accanto ad essi, le modalità perequative, che verranno approfondite nel prossimo paragrafo.

**386.** Giallanella F, *Il piano locale riformato*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

**387.** Filpa A. (2021), *Fondamenti di Governo del territorio. Dal piano di tradizione a nuove pratiche urbanistiche*, Carocci, Roma.

**388.** CFR. art.2 NTA. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

urbanistica, oltre che di carattere illustrativo delle principali scelte del piano a carattere locale. 389

#### 6.3.3.4. *L'istituto della perequazione e le modalità di attuazione*

L'articolo 17, comma 1, delle NTA del NPRG introduce, quale disciplina di principio, "la necessità di ripartire le previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, tenendo conto: della disciplina urbanistica pre-vigente; dell'edificazione esistente legittima; del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale"; fatti salvi i criteri di attribuzione differenziata delle previsioni edificatorie, il piano garantisce ai proprietari interessati dagli strumenti urbanistici esecutivi l'equa ripartizione delle previsioni edificatorie, indipendentemente dalle specifiche destinazioni assegnate alle singole aree e proporzionalmente alla quota di superficie in proprietà. Indipendentemente dai criteri e modalità di attribuzione delle previsioni edificatorie, inoltre, "garantisce la ripartizione degli oneri da assumere nei confronti dell'amministrazione in proporzione alle stesse previsioni edificatorie assegnate, distinguendo tra previsioni edificatorie ordinarie, cui corrispondono oneri ordinari, e previsioni edificatorie aggiuntive, cui corrispondono oneri straordinari." 390

La relazione tecnica della conferenza di copianificazione chiarisce che "il sistema di perequazione previsto dal piano è orientato a ridistribuire i "vantaggi" e compensare gli "svantaggi" generati dalle nuove previsioni urbanistiche, nonché a compensare gli "svantaggi" dovuti alla pregressa condizione di degrado del patrimonio edilizio esistente." Si tratta, pertanto, di una perequazione generalizzata, sia di volumi che finanziaria: il NPRG si caratterizza fortemente per la sperimentazione di nuovi percorsi evolutivi fondati su "un approccio interscalare e integrato, su procedimenti partecipativi e consensuali che negano il ricorso alle forme regolative tradizionali del *command and control* per aderire al sistema della soft regulation, in grado, invece, di dare soluzioni concrete alle nuove sfide che la riqualificazione e la modernizzazione della Città impongono." 391 Il modello perequativo del NPRG è stato definito a partire da alcune esperienze di pianificazione sviluppate in alcuni esempi di piani locali negli anni Novanta (Piacenza, Reggio Emilia, ecc. 392) estendendone i contenuti e testando nuovi strumenti come i Programmi integrati e i Progetti urbani, concludendo con l'approvazione del Piano nel febbraio del 2008. Il nuovo modello di perequazione precorre soluzioni basate sull'adozione di diversi regimi immobiliari (esproprio, compensazione, perequazione), e si sviluppa lungo due direttrici complementari:

- L'applicazione di principi di perequazione, compensazione e incentivazione;
- Il ricorso a modalità innovative di prelievi finanziari attraverso l'implementazione dei programmi complessi. 393

Il modello perequativo si pone l'obiettivo di "ridistribuire i vantaggi e compensare gli svantaggi generati dalle previsioni urbanistiche 394" agendo secondo diverse linee di intervento: compensare i di-

389. Cfr. Comune di Roma, NPRG Relazione generale. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

390. Cfr. art. 17 NTA. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

391. Crupi F., *Il Nuovo Piano regolatore generale del Comune di Roma. Innovazione e pratiche perequative*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

392. Crupi F., *Il nuovo modello perequativo-compensativo*, in Ricci L., (2009), op. cit.

393. Cfr. Programmi integrati ex art. 18, Legge 203/91, ai Programmi di riqualificazione urbana ex art. 2, Legge 179/92 e ai Programmi di recupero urbano ex art. 11, Legge 493/93. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

ritti edificatori acquisiti dalle previsioni della pianificazione previgente”) mediante il trasferimento in *Ambiti di compensazione* con il fine di attivare processi diffusi di recupero e riqualificazione insediativa e di realizzare funzioni di livello urbano ed edilizia sociale; la quantificazione dell’edificabilità da trasferire si basa sul principio dell’*equivalenza economica*. 395

Gli ambiti di trasformazione assoggettati alle nuove regole integrati al meccanismo perequativo 396 prevedono che la quantità di edificazione sia inquadrata da due dispositivi: dei meccanismi premiali e, mediante l’attribuzione di diritti edificatori aggiuntivi, necessari per rispondere al fabbisogno di edilizia sociale, “per rilocalizzare le compensazioni e gli interventi di diradamento dei tessuti della Città consolidata, e per dare risposta alla localizzazione degli incentivi urbanistici previsti per gli interventi di rinnovo edilizio.” 397

Infine, un dispositivo di compensazione, necessaria per soddisfare il fabbisogno di aree a verde e servizi pubblici. In questo caso, in alternativa all’esproprio, è stato introdotto un meccanismo definito cessione compensativa 398, che prevede l’attribuzione di un indice di edificabilità territoriale per la realizzazione di volumetrie che possono essere trasferite all’interno dei tessuti della Città esistente o negli altri Ambiti di compensazione: “Il meccanismo della cessione compensativa si applica alle aree destinate a Verde pubblico e servizi pubblici comprese nei Programmi integrati della Città consolidata e della Città da ristrutturare, nelle Centralità locali, alla fascia delle Mura Aureliane e nei Piani di recupero delle aree abusive. 399” Inoltre, le NTA estendono l’applicazione della cessione compensativa “a tutte le aree destinate a servizi pubblici di livello urbano e locale, in caso di decadenza e non reiterazione dei vincoli preordinati all’esproprio.” 400

Il modello perequativo-compensativo è integrato da due dispositivi perequativi di tipo finanziario: il contributo straordinario di urbanizzazione e la monetizzazione degli standard, che conferiscono al modello perequativo maggiore equità, efficienza ed efficacia, in quanto “il reperimento di oneri finanziari aggiuntivi necessari per l’attuazione degli interventi privati è finalizzato alla costruzione della città pubblica.” 401

La necessità della messa a punto di un sistema perequativo, testimoniata dalle varie leggi regionali prese ad esempio come riferimenti iniziali 402, in ossequio al principio della *giustizia redistributiva* applicato alla programmazione urbanistica, è da attribuire a due fattori di particolare rilievo, che hanno acquisito nel processo di pianificazione una grande importanza:

- La tecnica dello *zoning*, che seppure costituisca il principio di razionalizzazione della ordinata distribuzione degli interessi pubblici e privati sul territorio 403 non risponde nella maggior parte delle fattispecie alle esigenze della riqualificazione delle città, che necessita di un impiego integrato della “plurifunzionalità delle attività di trasformazione dei suoli; 404” da tempo si è rivelata dannosa rispetto alla soddisfazione delle esigenze dello sviluppo e del rinnovo urbano.
- La disciplina dei vincoli urbanistici, necessari a garantire gli

394. Cfr. Rel. Gen. NPRG, comune di Roma. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

395. “Nel NPRG il trasferimento di diritti edificatori tra aree a diversa qualità urbanistica ed ambientale è regolato dallo strumento della compensazione edificatoria. La sua definizione si deve al Piano delle certezze ove afferma che la *compensazione edificatoria* consiste nel garantire il diritto edificatorio trasferendo la volumetria di valore immobiliare corrispondente, qualora insorgano motivazioni di natura urbanistica. La concessione in proprietà della nuova area ai soggetti aventi diritto comporta la contestuale cessione all’Amministrazione comunale dell’area originaria” Cfr. Comune di Roma, Piano delle certezze, Del. di adozione CC n. 92 del 29 maggio 1997, NTA, art. 3. L’istituto della “compensazione edificatoria” è stato avallato dalla giurisprudenza amministrativa, cfr. TAR Lazio, Roma sez. I, n. 1652/1999. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

396. Cfr. Comune di Roma, NPRG Del. CC n. 18/2008, NTA, art. 18 “Ambiti di compensazione”. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

397. Cfr. Rel. Gen. NPRG Comune di Roma. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

398. Cfr. Comune di Roma, NPRG Del. CC n. 18/2008, NTA, art. 22 “Cessione compensativa”. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

399. Ibidem. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

400. Cfr. Comune di Roma, NPRG Del. CC n. 18/2008, NTA, co. 8, art. 22 “Cessione compensativa”. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

401. Crupi F., *Il nuovo modello perequativo-compensativo*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

402. Cfr. Crupi F., *Gli aspetti giuridici della perequazione* in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

403. Cfr. art. 7 della legge urbanistica fondamentale del 1942 e del D.M. n. 1444 del 1968.

404. Cfr. Crupi F., *Il regime dei suoli e la vexata quaestio*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

standard destinati a dotare le aree urbane negli ambiti di trasformazione di beni e servizi collettivi: “per i suoi effetti reiterativi di durata, tende a discriminare il godimento della proprietà”, in presenza di beni immobili determinati aventi potenzialmente identica capacità edificatoria, attraverso la previsione espropriativa per pubblica utilità delle aree incise dai vincoli.” 405

Con la perequazione urbanistica si assume dunque un pertinente aspetto finalistico della pianificazione, realizzato attraverso lo stabilire il disinteresse circa le posizioni proprietarie rispetto agli effetti conformativi delle scelte discrezionali di localizzazione delle differenti funzioni territoriali; proclamata in termini di identificazione, rispetto agli indirizzi di trasformazione territoriali stabiliti nel piano, di più eque opportunità di valorizzazione economica delle proprietà fondiarie. In questo modo, la rigidità dello zoning viene sostituita dalla definizione di zone differenziate e polifunzionali, per le quali l’assetto definitivo delle trasformazioni viene stabilito dalla collaborazione con gli attori privati, i quali vengono incaricati del perseguimento della giustizia distributiva in termini di oneri ed utili, con reciproche compensazioni.

La perequazione di valori consiste nella monetizzazione dei diritti edificatori, unita a trasferimenti compensativi delle diversità di corrispettivo economico nelle rendite fondiarie derivanti dalla pianificazione. La perequazione di volumi, utilizzata in maggiore misura negli strumenti di pianificazione locale dei comuni, “consiste nell’attribuire a determinate aree (o ambiti di trasformazione) individuate preventivamente dal piano urbanistico con caratteri di omogeneità, un unico indice territoriale, riferito all’intera area, all’interno della quale viene assentita una volumetria complessiva di comparto da realizzare, all’interno del comparto stesso, a discrezione dei proprietari consorziati, a meno che non esistano specifiche previsioni di piano che condizionino tale scelte dal punto di vista localizzativo.” 406

Le relazioni tra i proprietari riguardano il trasferimento e la conseguente distribuzione delle quote di edificabilità assegnate al comparto nelle varie aree a ciò destinate. Come sopra accennato, “è a carico dei compartisti la cessione gratuita delle aree all’amministrazione e l’integrale realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria (e secondaria) previste nel comparto stesso in base alla disciplina del piano regolatore. L’amministrazione svolge una funzione di terzietà rispetto all’iniziativa dei privati, salvo censurarne la persistente inerzia attraverso modalità espropriative, ed una funzione di controllo sul rispetto delle previsioni di piano in fase di rilascio delle autorizzazioni edilizie. 407” In conclusione, “occorre sottolineare che una legittimazione legislativa della perequazione si impone ormai come un’esigenza inderogabile, in quanto l’insieme delle implicazioni che essa determina sul piano della gestione degli strumenti urbanistici non può essere disciplinata solo dalle leggi regionali, da disposizioni normative “tampone” esterne alla disciplina urbanistica, o dalle variegate interpretazioni giuridiche, ma necessita, invece, di una normativa statale che legittimi i principi, gli strumenti ed i metodi propri della perequazione.” 408

405. La legge finanziaria per il 2008 (L. n. 244/2007) art. 2, commi 89-90, ha colmato il vuoto legislativo determinato dalla già menzionata decisione stabilendo, tra l’altro, che l’indennità di espropriazione di un’area edificabile è commisurata al valore economico del bene. Ciò rende non più percorribile la via della pianificazione attraverso i vincoli urbanistici, anche in relazione alle sempre meno disponibili risorse economiche impiegabili da parte dei comuni.

406. “Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche” A.C. 113, proposta di legge, 23 marzo 2018, commissione VIII ambiente.

407. “Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche” A.C. 113, proposta di legge, 23 marzo 2018, commissione VIII ambiente.

Nel modello “perequativo-compensativo” sperimentato nel NPRG, gli Ambiti di compensazione, comparti perequati o aree riceventi, costituiscono le componenti necessarie per il conseguimento di finalità di interesse pubblico o generale.

A ciascun ambito di compensazione sottendono meccanismi diversificati, necessari per determinare le rispettive quote di edificabilità pubblica che esprimono l’offerta di edificabilità a disposizione del Comune necessaria a bilanciare la domanda. Nel piano gli Ambiti di compensazione sono costituiti dalle Centralità metropolitane e urbane, dagli Ambiti di trasformazione ordinaria, dai Programmi integrati della Città da ristrutturare e della Città della trasformazione, dai Nuclei di edilizia ex-abusiva da recuperare e dagli Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata.

#### 6.3.3.5. Gli Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata

A differenza di tutti gli altri Ambiti di compensazione non derivano dal residuo pubblico o privato del PRG del ‘62, ma “sono ambiti predisposti ex novo dall’Amministrazione per la maggior parte in aree agricole compromesse e comunque ricomprese nel sistema delle aree urbane. 409” La loro quantificazione scaturisce dalla differenza tra “domanda” ed “offerta” di edificabilità. Il dimensionamento, infatti, predispone da un lato l’elenco delle aree da compensare e gli obiettivi di interesse pubblico che richiedono aree di “atterraggio”: “le compensazioni decise con il Piano delle certezze, il fabbisogno di edilizia sociale, il fabbisogno di aree per il diradamento dei tessuti, la localizzazione degli “incentivi urbanistici”; dall’altro, le potenzialità compensative espresse: dalle Centralità metropolitane e urbane, dagli Ambiti di trasformazione ordinaria, dai Programmi integrati della Città da ristrutturare e della trasformazione, dai Nuclei di edilizia ex-abusiva da recuperare. 410” L’individuazione fa riferimento ad un Avviso pubblico che definisce le caratteristiche e i criteri di selezione delle aree per l’ammissione al Bando. L’Amministrazione “si riserva la facoltà di prendere in considerazione quelle proposte che si prestino ad una valutazione particolarmente favorevole ai fini del raggiungimento degli obiettivi posti dal Bando.” 411

In conclusione, il modello perequativo-compensativo del NPRG di Roma, che opera sulla scia di esperienze virtuose di pianificazione locale condotte in Italia negli ultimi anni, “si propone di conseguire un numero più consistente” di obiettivi, “molto più ampio di quello che tradizionalmente la perequazione tende a raggiungere. 412” Dall’analisi di molte esperienze di pianificazione con contenuti perequativi si deduce, infatti, che la perequazione non si occupa più soltanto, come accadeva nei primi piani urbanistici perequativi, “di trattare in modo paritario terreni che si trovano nelle medesime condizioni “di fatto” e “di diritto”, né di acquisire gratuitamente o a prezzo agricolo i suoli necessari per la realizzazione di spazi e servizi collettivi. 413” Come afferma Stanghellini: “alla perequazione oggi si chiede anche di concorrere a finanziare la realizzazione di infrastrutture e attrezzature pubbliche 414”, di contribuire alla realizzazione delle politiche abitative a sfondo sociale, di incentivare interventi di rinnovo e rigenerazione.

408. Crupi F., *Il regime dei suoli e la vexata quaestio*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

409. Cfr. Comune di Roma, NPRG Del. CC n. 18/2008, NTA, art. 67 “Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata”. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

410. Ibidem.

411. Comune di Roma, Del. della Giunta Comunale n. 315 del 15 ottobre 2008. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

412. Crupi F., *Gli obiettivi della perequazione*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

413. Ricci L. (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

414. Stanghellini S. (2013), *Perequazione, compensazione, fattibilità*, in *Parole Chiave*, INU Edizioni, Roma.

### *6.3.4 Definizione e implementazione delle politiche abitative all'interno del NPRG*

Nella trattazione del ruolo assunto dal piano urbanistico di Roma nella definizione ed implementazione delle politiche per l'abitare, si esaminano nel dettaglio le modalità attuative ed i meccanismi che consentono di avviare le modalità perequative, le compensazioni e gli incentivi. In coerenza con gli obiettivi della ricerca, sono proprio le modalità attuative del piano a costituire il punto di maggiore interesse nella valutazione del ruolo attribuito allo strumento in relazione alle politiche per l'abitare. Il NPRG di Roma non quantifica il disagio abitativo all'interno dei propri elaborati prescrittivi; è presente una trattazione del tema nella Relazione generale, che però non trova un riscontro diretto negli elaborati normativi del piano. La Relazione Generale si interfaccia con la tematica globale della questione abitativa a Roma nella "Descrizione delle cinque opzioni del nuovo piano regolatore" dove si menziona anche il diritto alla casa <sup>415</sup>: in tale sezione, vengono illustrate le procedure attuative per la costruzione di una riserva di aree edificabili da destinare all'incremento dell'offerta di abitazioni in locazione negli ambiti di trasformazione ordinaria; tuttavia, il piano prevede l'utilizzo combinato degli incentivi urbanistici e delle compensazioni, per costruire una riserva di aree edificabili a disposizione del Comune, che però non costituiscono aree destinate in modo prevalente all'incremento di alloggi sociali ma disponibili in senso generale per finalità di interesse pubblico. Il dimensionamento totale del piano è eseguito con il metodo della stima del fabbisogno, attraverso la lettura diacronica delle dinamiche demografiche ed insediative, ipotizzando la loro evoluzione nel medio periodo. La ripartizione della domanda nelle diverse componenti tiene conto di tre caratteristiche: "la presenza di condizioni di disagio estremo, la domanda di prima casa espressa dai residenti, la domanda temporanea dei non residenti." <sup>416</sup>

Questa procedura non fornisce un dato di riferimento per la domanda abitativa espressa dai soggetti destinatari delle politiche pubbliche per l'abitare, ossia da coloro che non riescono a collocarsi sul mercato, né vengono esplicitate e articolate le modalità di risposta del piano. Inoltre, non sono nettamente definiti i requisiti degli alloggi sociali, né in termini dimensionali e morfo tipologici, né in merito alle regole per l'indicazione del canone di locazione; occorre, però, specificare che la definizione di "alloggio sociale" e l'indicazione dei soggetti che il piano nazionale di edilizia abitativa ha indicato quali suoi destinatari, è intervenuta da parte del governo centrale, nel momento in cui il piano di Roma era già arrivato alla fase conclusiva della ratifica istituzionale. Anche se la questione della casa ha un effettivo rilievo ed è legata ad alcune delle tematiche di rilevanza del piano, ad essa non viene dedicata una trattazione organica. La mancanza di una tavola di unione tra gli elaborati descrittivi fa risultare un quadro frammentato della tematica abitativa all'interno del piano e non chiarisce gli obiettivi specifici dello strumento in tale direzione: nella relazione di piano non si riscontra una specifica trattazione della situazione abitativa a Roma, né riscontri all'interno del quadro conoscitivo, nondimeno molto articolato. Nella parte

<sup>415</sup>. Cfr. Relazione generale del PRG, "Le cinque opzioni del nuovo piano".  
Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

<sup>416</sup>. Cfr. Rel. Gen. NPRG, Comune di Roma. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

dedicata al dimensionamento nella relazione, il tema dell'abitare viene affrontato attraverso la stima dell'andamento demografico e, su questa base, viene quantificato anche il fabbisogno di nuovi alloggi, senza distinzioni in funzione delle diverse articolazioni della domanda.

Un approfondimento dedicato si riscontra solo nella sezione delle Norme che descrive la realizzazione di una riserva di aree per il comune, che riporta però alla semplice applicazione al caso dell'edilizia sociale del meccanismo più generalizzato della perequazione, come richiamato al precedente paragrafo.

Il Piano prevede "interventi tradizionali, ossia destinati all'edilizia pubblica propriamente detta (ERP) e attuati tramite l'esproprio, e interventi destinati all'edilizia sociale (ERS), attuabili ricorrendo ai meccanismi della perequazione, della compensazione e degli incentivi". Quest'ultima modalità attuativa, in realtà, si applica in parte "anche agli interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata non ancora definiti." 417

Nella fattispecie dell'edilizia pubblica, il piano eredita le previsioni degli strumenti precedenti 418, classificati come ambiti di trasformazione ordinaria 419 o come ambiti a pianificazione particolareggiata definita 420. Per quanto riguarda l'edilizia residenziale sociale (ERS), "gli interventi sono attuati esclusivamente con i meccanismi della perequazione. L'applicazione, anche combinata, delle modalità di perequazione, avviene mediante procedimenti differenziati, che cercano di ottenere l'adesione consensuale dei privati utilizzando leve di diversa natura, dalla rimozione di vincoli e di oneri, all'attribuzione di incentivi." 421

Nel caso di rimozione di vincoli ed oneri apposti precedentemente dal PRG si fa ricorso all'utilizzo del contributo straordinario, che rappresenta la modalità di perequazione più prettamente finanziaria del nuovo piano: "prevede il pagamento di un contributo straordinario di urbanizzazione commisurato all'incremento di valore dell'immobile conseguente al cambio di destinazione d'uso.

Il suo utilizzo ordinario consente al comune di intercettare, nella forma di una corresponsione monetaria, una parte della rendita generata dalla scelte del piano. Tuttavia, il comune ha facoltà di rimuovere tale onere, nel caso in cui l'intervento riguardi nella sua totalità abitazioni singole con finalità sociali." 422

In riferimento al ricorso ai sistemi di incentivazione, si cita l'applicazione integrata degli incentivi e della cessione compensativa, "leve utilizzate dal Comune per costruire una riserva di edificabilità." 423 In questo caso il funzionamento del meccanismo attuativo del piano si basa sulla "previsione di nuove capacità insediative collocate all'interno degli ambiti di trasformazione ordinaria 424" che funzionano anche come ambiti di compensazione. 425

Una quota di questa nuove previsioni deve essere destinata al Comune (20% della Sul) per la costruzione di una riserva di aree da destinare all'edilizia pubblica oppure per l'attribuzione delle compensazioni. Inoltre, una parte dei nuovi alloggi, per una quota pari al 15% della edificabilità in capo al privato, deve essere destinata alla locazione. Diversamente, il NPRG prevede di incrementare notevol-

417. Cfr. NTA NPRG Roma, *Edilizia sociale*. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

418. Cfr. II PEEP.

419. Cfr. art. 57 e ss. NTA. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

420. Cfr. art. 62 NTA. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

421. Cfr. art. 61 NTA. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

422. Cfr. art. 17 - 20 NTA. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

423. Cfr. art. 61 NTA. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

424. Art. 57 NTA. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

425. Art. 18 NTA. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

mente il carico insediativo degli interventi, fino al raddoppio della edificabilità originaria, e di trattenerne per sé una parte rilevante. L'incentivo consiste anche nella "decadenza dell'obbligo di riservare il 15% di alloggi realizzati dai privati alla locazione e dell'obbligo di cessione di una quota della Sul per edilizia sovvenzionata o altre finalità derivanti dalle compensazioni. 426" Il privato può quindi incrementare la propria quota di edificazione libera, senza l'obbligo di riserva di alloggi in locazione, in cambio della cessione maggioritaria della nuova Sul (che diventa, di fatto, una riserva di aree edificabili a disposizione del comune, per finalità anche differenti dall'edilizia sociale). Da un lato, l'adesione da parte dei soggetti privati è legata alla reale entità dell'incentivazione, la cui esatta determinazione è in massima parte dettata dal contesto in cui si collocano gli interventi (e quindi dal valore immobiliare complessivamente in gioco); dall'altro, la previsione di finalità anche diverse dalla realizzazione di alloggi sociali, legate alle esigenze generali della compensazione, potrebbe modificare l'esito atteso di tali meccanismi.

In teoria, la riserva di aree del comune si potrebbe tramutare anche in una ulteriore quota di edificabilità privata, concessa ad altri soggetti titolari di diritti edificatori maturati altrove.

In riferimento alle modalità di attuazione del piano, si può svolgere una ulteriore considerazione: Il piano agisce attraverso interventi localizzati sia attraverso interventi diffusi, che coinvolgono a rete il tessuto esistente.

Nella Città consolidata si può intervenire con modalità diretta e con modalità indiretta: "dunque, è con lo strumento dei programmi integrati che è possibile realizzare trasformazioni significative, come la sostituzione edilizia, il cambio di destinazione d'uso e l'attivazione degli incentivi per il rinnovo edilizio. 427" Tali incentivi consentono una vasta gamma di incrementi per l'edilizia esistente che il NPRG accorda anche attraverso modalità di attuazione indiretta, come ad esempio nelle opere di ristrutturazione urbanistica. Gli incentivi vengono concessi in cambio della disponibilità dei privati offerenti, a cedere aree per standard, oppure a realizzare opere e servizi di interesse pubblico, compresa la previsione di alloggi sociali. La definizione di queste iniziative avviene all'interno di appositi programmi integrati, i cui contenuti si stabiliscono singolarmente per proposta. In conclusione, il fronte sul quale il piano appare più efficace è il reperimento di aree, nonostante la riserva di aree generata non sia destinata esclusivamente all'attuazione di edilizia sociale: infatti, su tali aree convergono le molteplici esigenze compensative ereditate o anche generate dallo stesso piano, come i diritti edificatori ad indennizzo di compensazione ai privati che hanno ceduto aree a standard o per la realizzazione di servizi. Per questo motivo, il seppur efficace meccanismo che consente il puntuale reperimento delle aree non sempre si dimostra efficace circa la finalità dell'integrazione delle politiche abitative all'interno dello strumento di pianificazione, poiché suscettibile di generare la possibilità di ulteriori interventi di edilizia residenziale per il libero mercato, anziché all'incremento dell'offerta di abitazioni di edilizia residenziale sociale.

426. Cfr. Art. 61 NTA. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

427. Cfr. I PrInt, Programmi Integrati. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

### 6.3.5. La questione abitativa nel NPRG di Roma: la proposta di aggiornamento delle NTA del NPRG 2008

Un esempio molto recente, risalente al mese di Giugno del 2023, di rinnovamento degli strumenti operativi del piano è l'aggiornamento, dopo quindici anni, delle norme tecniche di attuazione del Piano Regolatore Generale di Roma del 2008, innovazione nata a seguito della necessità di conseguire l'obiettivo di "procedere con la semplificazione amministrativa e con l'allineamento agli aggiornamenti normativi regionali e nazionali, incentivare i processi di rigenerazione urbana nelle aree marginali e periferiche, garantire sostenibilità ambientale, sociale ed economica per limitare il nuovo consumo di suolo, attraverso il recupero con progetti a beneficio della collettività di edifici e contesti urbani degradati o sottoutilizzati"<sup>428</sup>.

**Tabella 18 – Aspetti principali della proposta di aggiornamento delle NTA del NPRG 2008 inerenti alla facilitazione dell'integrazione delle politiche abitative nel piano locale<sup>429</sup>**

Per velocizzare la burocrazia inerente all'attuazione dei Programmi Integrati, si consente di intervenire in modalità diretta o con permesso di costruire convenzionato fino a 12.000 mq (innalzati a 25.000mq nei tessuti per attività) in ogni PRINT.
Si definisce l'inserimento degli alloggi di edilizia residenziale sociale (comprensivi di student e senior housing) come standard aggiuntivi di cui al DM 22/04/2008, insediabili nelle aree a servizi e si introduce l'housing tra le funzioni ammesse nell'ambito della cessione compensativa;
Si semplificano i cambi di destinazione d'uso con la riduzione da 7 a 5 delle categorie funzionali: residenziale, turistico-ricettiva, produttiva-direzionale, commerciale, rurale consentendo sempre il cambio di destinazione d'uso all'interno delle categorie funzionali a meno di specifiche prescrizioni di tessuto
Si supera il vincolo del mix funzionale fino a 5000mq negli ambiti di destinazioni residenziali nella città consolidata
L'art. 21 viene modificato per favorire il rinnovo edilizio e si introduce un articolo speciale, il 21bis, per contrastare il proliferare di edifici abbandonati che rappresentano fonti di forte degrado e insicurezza: in questi casi l'Amministrazione potrà intimare alla proprietà di intervenire con progetti incentivati di rigenerazione urbana ma potrà altresì colpire l'inerzia della proprietà intervenendo in danno e bloccando i cambi di destinazione
Viene incentivata la cessione delle aree a servizi pubblici abbandonate, in cui non sono stati realizzati servizi o aree verdi attrezzate
Si incentiva il riconoscimento perequativo al fine di superare lo stallo nei procedimenti e favorire l'acquisizione e la dotazione di aree destinate a servizi pubblici per la collettività attraverso la modifica dell'art.22 delle NTA. 430

Inoltre, si riducono da 12 a 6 gli interventi urbanistico-edilizi previsti dal legislatore nazionale. Le nuove categorie saranno: manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, nuova costruzione, ristrutturazione urbanistica. Uno dei punti cruciali dell'aggiornamento riguarda la liberalizzazione dei cambi di destinazione d'uso: per edifici, fino a cinquemila metri quadrati di SUL, il cambio di destinazione d'uso non richiederà una variante urbanistica; per edifici superiori a cinquemila metri quadrati sarà necessario garantire un mix funzionale del 30 per cento, qualsiasi sia la funzione tra turistica e ricettiva; produttiva, direzionale e commerciale. Nell'ambito della funzione residenziale, invece, per SUL superiori a cinquemila metri quadrati, se si mantiene la funzione abitativa sarà possibile un cambio di destinazione d'uso ma soltanto se nell'ambito dell'edilizia sociale a canoni calmierati. I proprietari di edifici abbandonati dovranno approntare interventi di riqualificazione, mantenendo il diritto di edificazione per

428. Proposta di Aggiornamento delle NTA di Roma e della Carta per la Qualità, 2023.

Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

429. Ibidem.

430. Cfr. Art 22 NTA Cessione compensativa. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it>

la stessa volumetria, già prevista in quell'area, o concordare con il Comune di Roma lo spostamento della volumetria in un'altra area edificabile, sviluppando però in quella abbandonata servizi di pubblica utilità, come spazi verdi, studentati o edilizia residenziale sociale per anziani in condizioni di svantaggio economico e sociale. Qualora nell'arco di tempo definito per le trattative non si giungesse a un accordo tra il privato e l'ente comunale, il Campidoglio potrà rivalersi con l'intervento in danno e negando il cambio di destinazione d'uso per il futuro. La natura di ogni innovazione inerente alla dimensione del Piano trae ispirazione dalle pratiche provenienti "dal basso": la sperimentazione in merito a queste "buone pratiche" agevola l'integrazione delle politiche abitative nel piano innovato, consolidandole attraverso riferimenti normativi e giurisprudenziali. Queste "buone pratiche" fanno riferimento ad un sistema misto di regole pubbliche e di attuazione privata, che riesce a conseguire mix sociale, equità ed efficienza urbana, sviluppando le potenzialità delle nuove politiche abitative ma contestualmente mitigandone le pericolose derive privatistiche attraverso l'equilibrio dell'offerta abitativa nel dimensionamento e nella distribuzione degli indici. La proposta di una nuova legge di principi per il governo del territorio che possa concorrere ad aggiornare gli strumenti di piano concorrerà a definirne rigorosamente il ruolo nell'attuale contesto di integrazione tra l'Edilizia residenziale pubblica e l'Edilizia residenziale sociale, contribuendo alla formulazione di una logica unitaria per la lettura territoriale delle politiche abitative.





CAPITOLO 7 **Il Social Housing in Europa: una  
tassonomia per l'abitare**



## 7.1 Cenni introduttivi

L'edilizia sociale nell'Unione europea è caratterizzata dalla diversità di quadri, concetti e politiche di edilizia sociale negli Stati membri: esiste un'ampia gamma di approcci, che comprende le dimensioni del settore, gli inquilini, i fornitori, i beneficiari e i metodi di finanziamento. Alcune tra le terminologie utilizzate sono: "alloggi a canone moderato" (Habitation à loyer modéré, HLM) in Francia, "alloggi condivisi" o "alloggi senza scopo di lucro" in Danimarca, "promozione abitativa" in Germania, "alloggi a scopo di lucro limitato" o "alloggi sociali" in Austria, "alloggi protetti" in Spagna e "alloggi pubblici" in Svezia. <sup>431</sup> Il concetto di edilizia sociale viene spesso utilizzato per riferirsi a diversi tipi di possibilità che si basano su procedure amministrative piuttosto che su meccanismi di mercato; inoltre, nei nuovi Stati membri dell'UE sono state apportate alcune modifiche alla definizione di alloggio sociale. Nelle strutture socialiste, il prezzo, la distribuzione e le dimensioni degli alloggi erano determinati dalle autorità pubbliche; quindi, l'edilizia pubblica comprendeva non solo gli appartamenti in affitto di proprietà dello Stato e dei comuni, ma anche il settore cooperativo; successivamente, la responsabilità delle politiche abitative e della proprietà del patrimonio abitativo pubblico è stata decentrata ai comuni e contemporaneamente si è proceduto alla privatizzazione del patrimonio abitativo. <sup>432</sup> Oggi il concetto di edilizia sociale comprende gli alloggi in affitto gestiti dalle municipalità, ma in molti Paesi i recenti criteri a sostegno della creazione di nuovi alloggi sociali tendono a includere anche operatori non profit o cooperative. In generale, nell'Europa centrale e orientale, sia le politiche abitative che i mercati immobiliari sembrano essere in fase di transizione dall'eredità di una "vecchia" cultura abitativa, e in molti casi la mancanza di un quadro normativo consolidato fa sì che i risultati siano piuttosto frammentari. Tutti questi fattori contribuiscono a spiegare perché è così difficile trovare una definizione comune del significato di alloggio sociale. Tuttavia, è possibile individuare alcuni elementi di base che caratterizzano l'"edilizia sociale" in tutta l'UE, al fine di giungere a una definizione operativa utile. <sup>433</sup>

<sup>431</sup> Scanlon K., Whithead C., Fernandez Agorroitia M. (2014), *Social Housing in Europe*, Wiley – Blackwell, New Jersey.

<sup>432</sup> Housing Europe Review, *The sale of social and public in Europe*, *The Housing Europe Observatory*, the research arm of Housing Europe, under Commission from l'Union sociale pour l'habitat (USH) and the Caisse des Dépôts in France.

<sup>433</sup> Pittini A. (2012), *Edilizia sociale nell'Unione Europea*, in *Technè* n. 4. Fonte: <https://sitda.net>

Secondo il secondo rapporto biennale sui servizi sociali di interesse generale <sup>434</sup>, la fornitura di alloggi sociali “comprende lo sviluppo, la locazione/vendita e la manutenzione di alloggi a prezzi accessibili, la loro distribuzione e gestione e, in alcuni casi, la gestione di complessi residenziali e quartieri” <sup>435</sup>. Ad esempio, i servizi di supporto sono coinvolti in programmi di sostegno all’accesso all’abitazione e per gruppi specifici e nella gestione del debito per le famiglie a basso reddito; in molti casi gli attori principali sono gli enti e le organizzazioni inerenti alle politiche assistenzialiste per la popolazione, e lavorano direttamente con le società di edilizia sociale; pertanto, l’accessibilità economica e l’esistenza di regole per l’assegnazione degli alloggi (assegnazione per via amministrativa rispetto ai meccanismi di mercato) sono caratteristiche fondamentali comuni all’edilizia sociale nell’UE <sup>436</sup>. Ulteriore caratteristica fondante del settore dell’edilizia sociale è il forte legame con le politiche pubbliche a livello regionale, rafforzato direttamente dalle autorità locali e da partner che operano come fornitori indipendenti di soluzioni abitative, oppure attraverso la pianificazione di politiche sociali, spesso anche grazie alla partecipazione attiva delle agenzie per l’edilizia sociale nella definizione della *mixité* <sup>437</sup>. Anche le garanzie contrattuali sono una caratteristica degli alloggi sociali, a differenza degli affitti a breve termine comuni nelle locazioni gestite da privati. Inoltre, nella maggior parte delle nazioni europee, le strutture di edilizia sociale hanno il dovere di fornire alloggi dignitosi che soddisfino standard qualitativi sempre più elevati.

<sup>434</sup>. European Commission, (2010), *Second Biennial Report on social services of general interest*. Commission Staff Working Document, Brussels.

<sup>435</sup>. Ibidem.

<sup>436</sup>. Pavesi A. (2011), *European Social Housing systems. An overview of significant projects and best practices in different countries*, Maggioli Editore, Rimini.

<sup>437</sup>. Bramley G., Gurran N., (2017), *Urban Planning and the Housing Market International Perspectives for Policy and Practice*, Palgrave Macmillan, UK.

## 7.2 Dimensionamento e proprietà dello stock abitativo

La più recente situazione socioeconomica europea ha avviato un crollo esteso nell'ambito dei mercati immobiliari, generando una rinnovata attenzione riguardo alla tematica del disagio abitativo e mettendo in crisi le procedure burocratiche inerenti alla gestione dei patrimoni di edilizia pubblica, le modalità di intervento e di assegnazione, e soprattutto la pianificazione di nuovi programmi di edilizia residenziale pubblica e sociale <sup>438</sup>. Molti degli Stati membri hanno in risposta trasferito competenze e responsabilità inerenti alle tematiche abitative dal livello centrale a quello regionale e locale, integrando processi di parziale deregolamentazione e liberalizzazione delle politiche sociali in ambito abitativo all'interno di programmi diffusi di sviluppo del territorio, rigenerazione sociale e sviluppo urbano sostenibile. Attraverso questo generico cambiamento di ruoli all'interno dei governi centrali è possibile osservare la sperimentazione di forme di governance innovative e di un trasferimento ad un più ampio ventaglio di soggetti privati e appartenenti al terzo settore circa le istanze e le procedure della questione abitativa; il processo di privatizzazione, inoltre, non coinvolge solo le cessioni di proprietà agli inquilini, ma anche il trasferimento delle proprietà appartenenti al patrimonio edilizio pubblico verso soggetti indipendenti come cooperative, società ed associazioni. Ogni nazione europea attua scelte, riferendosi a precisi approcci teorici e a precise scelte dipendenti da differenti tipologie di operazione politica; conseguentemente, anche i differenti tipi di politiche generano effetti eterogenei, tra i quali però si ravvisa la comune tendenza del tentativo di coinvolgere il maggior numero possibile di soggetti nelle fasi di finanziamento, progettazione, realizzazione e gestione degli interventi: l'aspetto innovativo più significativo è costituito dal ruolo del soggetto pubblico, che si occupa prevalentemente di programmare interventi rivolti alla facilitazione giuridico - amministrativa degli interventi ed al sostegno finanziario degli stessi. <sup>439</sup>

“Per quanto riguarda l'approccio che i paesi europei hanno rispetto all'Housing Sociale può essere sintetizzato nei due ter-

<sup>438</sup>. Cfr. Housing Statistic in European Union.

Fonte: <http://www.housingeurope.eu/housing-in-the-eu/housing-statistics>

<sup>439</sup>. Balducci V. (2017), *Trasformazioni dell'Housing Sociale*, Bononia University Press, Bologna.

mini di *universale* o *mirato*. Nel primo caso il diritto alla casa è garantito dallo Stato che ha la funzione di calmieratore (Paesi Bassi, Danimarca, Svezia), nel secondo lo Stato interviene a compensare le difficoltà di un sistema abitativo regolato dal mercato. Questa seconda forma è la più diffusa e l'Housing Sociale diventa uno strumento di policy per aiutare coloro che non possono accedere al mercato immobiliare" 440; l'edilizia sociale in Europa funziona principalmente tramite la locazione in affitto, ma in alcuni Paesi le abitazioni possono anche essere vendute e si possono creare proprietà intermedie: nel Regno Unito le soluzioni di proprietà condivisa in cui gli inquilini acquistano una parte della casa e pagano l'affitto per il resto acquisiscono sempre maggior importanza 441; nei Paesi mediterranei come Grecia, Spagna e Cipro, l'edilizia sociale è offerta in misura prevalente sotto forma di alloggi a costo calmierato destinati alla vendita. 442 A causa della difficoltà di determinare statisticamente la quantità totale di alloggi sociali di proprietà (particolarmente importante in paesi come la Grecia e la Spagna), la dimensione relativa del settore è solitamente spiegata dai dati sulla quantità totale di alloggi sociali in affitto come percentuale della quantità totale nel paese 443. Paesi europei con un'alta percentuali di alloggi sociali in Europa sono l'Olanda (35% degli alloggi totali), l'Austria (25%), la Danimarca (20%), seguiti da Regno Unito, Svezia, Finlandia e Francia. La Grecia, invece, è un caso particolare in cui gli alloggi di edilizia sociale vengono assimilati nel concetto di alloggio a basso costo, attraverso una formula paragonabile all'edilizia pubblica. Molti paesi dell'Europa centrale e orientale, con l'eccezione della Repubblica Ceca e della Polonia, hanno una quota molto bassa di alloggi sociali in affitto, in contrasto con l'elevata quota di alloggi pubblici, anche dopo la transizione all'economia di mercato, e attraverso il trasferimento della proprietà degli alloggi ex statali agli inquilini, che ha favorito dinamiche di privatizzazione dei patrimoni 444. Tenendo in considerazione l'ultimo decennio, il numero di richieste di alloggio sociale è aumentato nella maggior parte dei Paesi europei, e contemporaneamente la quota corrispondente di alloggi di edilizia residenziale sociale rispetto allo stock totale è diminuita; questa tendenza è destinata a peggiorare a causa delle situazioni di recessione economica, nonostante il tamponamento di parte di questa crisi da parte delle politiche assistenziali messe in campo tramite specifici fondi europei durante la pandemia. I dati più recenti disponibili prima della pandemia attestano una situazione per cui, tra il 2010 e il 2018, la quota degli alloggi sociali disponibili è diminuita sostanzialmente in tutti i paesi Europei, fatta eccezione per Austria, Belgio, Danimarca e Finlandia, dove è invece rimasto invariato. 445

440. Galdini R., *L'abitare difficile, la casa in Italia tra desideri e risorse*, 2012, Liguori Editore, Napoli.

441. Millins D. (2006), *Housing Policy in The UK*, Palgrave, UK.

442. Fernandez - Aguera J., Dominguez S., Suarez J. (2020), *Social Housing airtightness in Southern Europe*, Articolo open access in *Energy & Buildings* n.183, ScienceDirect, Elsevier.

443. Pittini A. (2012), *Edilizia sociale nell'Unione Europea*, in *Techné* n. 4. Fonte: <https://sitda.net>

444. Bargelli E., Heitkamp T. (2017), *New Developments in Southern European Housing*, Pisa University Press, Pisa.

445. Cfr. *The State Of Housing in Europe, 2022*. Fonte: <http://www.housing-europe.eu>

## 7.3 Organizzazione, attuazione e gestione dell'edilizia residenziale sociale in Europa

Le fasi iniziali che hanno dato inizio ai percorsi di pianificazione di edilizia residenziale sociale nascono dal settore degli investimenti privati, in particolare da filantropi interessati alle condizioni di vita dei lavoratori delle fabbriche, come risposta all'aumento della domanda di alloggi dovuto all'espansione industriale e urbana del XX secolo. <sup>446</sup> In seguito, in risposta alle incombenti necessità abitative del secondo dopoguerra, molti Stati europei hanno adottato iniziative private da generalizzare su scala più ampia (anche se in alcuni Paesi, come la Danimarca e i Paesi Bassi, l'edilizia sociale è sempre rimasta di competenza del settore privato, non profit e di auto-aiuto, attraverso cooperative e associazioni). Nonostante gli anni '90 siano stati caratterizzati dal trasferimento delle competenze verso i livelli regionali e locali in quasi tutti gli stati membri, e contemporaneamente da una riduzione del grado di coinvolgimento dell'attore pubblico nelle questioni inerenti alle politiche abitative, gli ultimi due decenni sono stati attraversati nella maggior parte delle nazioni UE da un notevole sussidio pubblico per il finanziamento di programmi abitativi e per la regolamentazione specifica del settore. <sup>447</sup> Il settore privato è stato coinvolto in maniera collaterale nelle azioni e nelle iniziative delle varie tipologie di servizi sociali inerenti alle politiche abitative, affiancato nella maggior parte delle volte da cooperative e organizzazioni per lo sviluppo sociale. Oggi, in molti Stati membri dell'UE, si può trovare una combinazione di attori, con l'offerta pubblica (di solito attraverso imprese pubbliche dirette o dedicate da parte delle autorità locali) che coesiste con un settore privato in crescita, costituito principalmente da gestori professionisti senza scopo di lucro o a scopo di lucro limitato. <sup>448</sup> Nel Regno Unito, ad esempio, le cooperative edilizie rappresentano oggi il 54% delle unità abitative sociali totali e sono il principale fornitore, mentre le autorità locali gestiscono ancora il 46%. Analogamente, il 60% del numero totale di alloggi sociali in Austria è di proprietà di comuni e società pubbliche, anche se nell'ultimo decennio gli enti locali appartenenti ai comuni si sono maggiormente concentrati sulla gestione del

<sup>446</sup>. Cfr. Parte prima, cap. 1, par. 1.1. *La questione abitativa dalla nascita dell'urbanistica ottocentesca*.

<sup>447</sup>. Schmid C. (2014), *Ways out of the European Housing Crisis. Tenure Innovation and Diversification in Comparative Perspective*, Elgar Land and Housing Law and Policy series.

<sup>448</sup>. Oxley M., Smith J. (2017), *Housing Policy and Rented Housing in Europe*, Taylor & Francis, UK.

patrimonio abitativo esistente ed hanno quasi del tutto cessato la nuova costruzione, settore in cui attualmente predomina l'azione a scopo di lucro del settore privato. Nei Paesi dell'Europa centrale e orientale, con l'eccezione della Polonia e della Repubblica Ceca, la massiccia privatizzazione degli alloggi avvenuta a partire dal 1990 ha ridotto in enorme misura le unità abitative pubbliche di proprietà delle autorità locali, nonostante rappresentino ancora oggi l'unica fattispecie di alloggio sociale disponibile; non si sono verificati cambiamenti significativi per quanto riguarda gli operatori negli ultimi anni, anche se in alcuni casi è stata ampliata la normativa al fine di consentire la creazione di un settore abitativo senza scopo di lucro (Polonia, Slovenia) <sup>449</sup>. È interessante notare come negli ultimi anni sia aumentato il coinvolgimento di fornitori non specializzati (sviluppatori commerciali e proprietari privati piuttosto che fornitori specializzati "autorizzati" dalle istituzioni) nell'edilizia sociale, potenziali destinatari di sussidi pubblici, di solito in cambio dell'utilizzo di un alloggio per scopi sociali (affitti bassi, inserimento nelle liste d'attesa per gli alloggi sociali) per un certo periodo di tempo, come accaduto nel caso della Germania fino allo scioglimento, nel 1989, del settore istituzionale non profit: il sistema tedesco si basa ora sull'assegnazione di fondi pubblici, in particolare sotto forma di agevolazioni fiscali, a tutti i tipi di fornitori di alloggi in cambio dell'uso temporaneo delle loro abitazioni per scopi sociali. Allo stesso modo, in Spagna, i promotori immobiliari di ogni tipo possono ricevere prestiti agevolati se si tratta di "alloggi a prezzi accessibili", e in Italia gli operatori privati possono partecipare ad alcuni programmi di edilizia sociale, sulla base di accordi con le autorità locali. <sup>450</sup>

<sup>449</sup>. Oxley M., Smith J. (2017), *Housing Policy and Rented Housing in Europe*, Taylor & Francis, UK.

<sup>450</sup>. Baldwin D., Tammaru T., Van Ham M. (2018), *Housing Estates in Europe. Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges*, UBS (The Urban Book Series), Springer Link.

## 7.4 I modelli di finanziamento in Europa

Il costo degli investimenti e del finanziamento dello sviluppo e della costruzione di nuovi alloggi è una questione decisiva, poiché i costi di edificazione sono sempre più elevati, così come i prezzi dei terreni: i costruttori possono sostenere solo una piccola parte di questi oneri, e devono quindi ricorrere a prestiti e mutui, che possono essere ammortizzati tramite diverse tipologie di sostegno pubblico. Pertanto, nella maggior parte dei Paesi, i progetti abitativi sono finanziati attraverso una combinazione di fonti diverse, tra cui i normali prestiti bancari (mutui), le sovvenzioni e i prestiti pubblici, i fondi delle associazioni edilizie e talvolta le donazioni delle associazioni di inquilini: l'assistenza finanziaria per sostenere i costi degli investimenti in nuovi alloggi sociali è fornita a livello nazionale e regionale attraverso fondi pubblici, prestiti, sovvenzioni pubbliche e garanzie. Inoltre, i comuni possono concedere prestiti aggiuntivi per la costruzione di alloggi sociali o offrire terreni a prezzi scontati. Il sostegno del settore pubblico può assumere diverse forme: sovvenzioni; prestiti pubblici da parte di speciali istituti di credito legali pubblici; tassi di interesse agevolati (per i prestiti privati); garanzie statali (per i prestiti privati) <sup>451</sup>. Quando gli alloggi di edilizia sociale sono direttamente forniti dalle autorità locali, varia se l'onere finanziario è interamente coperto dal bilancio dell'autorità locale o se è integrato da trasferimenti dal bilancio centrale o da finanziamenti da programmi specifici. Un ulteriore fattore molto importante per promuovere l'offerta di alloggi sociali è la disponibilità di aree potenzialmente utilizzabili (come in Austria, Italia e Lussemburgo) e di incentivi fiscali per i fornitori di alloggi sociali, che includono una serie di esenzioni fiscali e riduzioni delle aliquote per le imprese, come i redditi da investimento e le deduzioni, gli ammortamenti, le esenzioni dall'imposta sulle vendite e sulla proprietà, le esenzioni dall'imposta sulle plusvalenze e le aliquote IVA ridotte <sup>452</sup>. Non tutti i suddetti strumenti finanziari sono considerati "finanziamenti" in senso stretto, ma hanno un impatto sui costi. La responsabilità dei finanziamenti pubblici per lo sviluppo dell'edilizia sociale è spes-

451. Wehrhahn R., Pohlan J., Hanneman C., Othengrafen F., Schmidt – Lauber B. (2018), *Housing and Housing Politics in European Metropolises in Jahrbuch Stadt Region Series*, Springer Link.

452. Borghetti E. (2014), *I Fondi di investimento immobiliare nell'Housing Sociale: strumento poco efficace in un rapporto pubblico/privato ancora problematico*, Tesi di dottorato in Pianificazione territoriale e urbana, Dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

so composta da diversi livelli: Stato centrale, contesto regionale (o Stato federale) e autorità locali. In alcuni Paesi, diversi schemi finanziari finanziano diversi tipi di alloggi. Tali schemi esistono in molti Paesi dell'UE, ma, ad esempio, non esistono finanziamenti pubblici nei Paesi Bassi (solo una garanzia statale come ultima risorsa in uno schema di garanzia a tre livelli) e nemmeno in Svezia. In Bulgaria, Lettonia, Lituania e Romania, l'edilizia sociale è finanziata esclusivamente da fondi pubblici e dal bilancio comunale o, in alcuni casi, da limitati fondi integrativi del bilancio statale. <sup>453</sup> Infine, è interessante notare che è sempre più frequente che i costruttori privati fissino una percentuale minima di alloggi sociali nei nuovi insediamenti come condizione preliminare per ottenere nuovi permessi di costruzione <sup>454</sup>: nel Regno Unito, ad esempio, esistono accordi giuridicamente vincolanti tra le autorità di pianificazione locale e i committenti, che spesso impongono a questi ultimi di intraprendere attività che riducano al minimo gli impatti negativi sulle comunità locali e ne garantiscano i benefici <sup>455</sup>. Le autorità di pianificazione locale possono chiedere la collaborazione dei costruttori privati per soddisfare questo requisito. Se il committente decide di versare un contributo, questo diventa legalmente vincolante nell'ambito del processo di ottenimento della licenza edilizia. Meccanismi simili sono stati introdotti in diversi altri Paesi <sup>456</sup>: ad esempio, in Irlanda dove il 20% degli alloggi deve essere costituito da alloggi sociali, in Spagna dove il 30% dell'area edificata deve essere costituito da alloggi sociali, nelle Fiandre in Belgio dove il 20% dei nuovi insediamenti abitativi deve essere costituito da almeno 10 case o 50 appartamenti. <sup>457</sup>

In Francia, la legge sulla solidarietà e la rigenerazione urbana (*SRU - Loi Solidarité et Renouvellement Urbains del 2000*) stabilisce l'obbligo di garantire almeno il 20% di alloggi sociali in ogni comune con una popolazione di almeno 3.500 abitanti. Questo approccio viene adottato per garantire la disponibilità di unità abitative sociali adeguate, per evitare la segregazione sociale e spaziale che si verifica quando gli alloggi sociali sono concentrati in determinate aree e per favorire la mixité sociale. Tuttavia, ciò significa anche che la disponibilità di alloggi sociali è legata all'offerta di alloggi di mercato, il che potrebbe non avere particolare efficacia per aumentare la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili in un momento di crisi e di bassi livelli di costruzione da parte degli investitori privati. Un'altra importante fonte di finanziamento per i nuovi progetti di edilizia sociale è il debito del mercato privato, che sta assumendo un ruolo sempre più importante nel finanziamento degli alloggi a prezzi accessibili: come sottolinea Whitehead, in molti paesi europei, il settore pubblico può fornire fondi a tassi d'interesse "privi di rischio", o i sussidi sui tassi d'interesse ai proprietari terrieri sociali indipendenti, che consentono di investire a costi ridotti <sup>458</sup>.

In molti casi, sono state fornite garanzie aggiuntive sia dal governo locale che da quello centrale, riducendo ulteriormente i costi degli interessi, nonostante in quasi tutti i Paesi europei, l'edilizia sociale dipendesse in larga misura da canali di finanziamento speciali i

<sup>453</sup>. Oxley M., Smith J. (2017), *Housing Policy and Rented Housing in Europe*, Taylor & Francis, UK.

<sup>454</sup>. Cfr. PUG Bologna e nuovo PGT Milano, sezione 21b. in *Disciplina del Piano*, Bologna; servizio Housing Sociale Lombardia, sezione rivolta a enti e operatori.

<sup>455</sup>. Cfr. sezione 106 del UK Town and Country Planning Act del 1990.

<sup>456</sup>. Oxley M., Smith J. (2017), op. cit.

<sup>457</sup>. Wehrhahn R., Pohlan J., Hanneman C., Othengrafen F., Schmidt – Lauber B. (2018), *Housing and Housing Politics in European Metropolises*, Jahrbuch Stadt Region Series, Springer Link.

<sup>458</sup>. Whitehead C. (2018), *Looking forward: a role for Social Housing? in Social Housing models: past and future*, LSE research online, in *Critical housing analyses series*, The London School of Economics, UK.

cui costi erano molto inferiori ai tassi di mercato, e negli ultimi decenni, questo trattamento speciale si sia notevolmente ridotto. I sussidi per i tassi d'interesse sono stati aboliti e i costruttori hanno iniziato a finanziare i loro progetti sul mercato privato (spesso con garanzie esplicite o implicite, nonché con garanzie di reddito da locazione attraverso le prestazioni abitative o il sostegno al reddito): Ghekiere descrive questo fenomeno come “la banalizzazione del finanziamento dell'edilizia sociale, tesa a escludere gli intermediari politici ed economici e a mettere i fornitori in diretto contatto con gli attori del mercato finanziario.

Alla luce della ridotta disponibilità di prestiti bancari e dei (previsti) aumenti dei prezzi, sta diventando sempre più difficile ottenere finanziamenti bancari. <sup>459</sup> I fornitori di alloggi sociali, in particolare nel Regno Unito e nei Paesi Bassi, sono quindi alla ricerca di altre opportunità attraverso i mercati finanziari. In alcuni casi, per ottenere condizioni favorevoli, utilizzano i rating delle agenzie di investimenti internazionali per dimostrare la solidità delle loro operazioni, della loro *governance* e la credibilità del loro *funding management*. Inoltre, alcuni fornitori nazionali hanno implementato forme innovative di condivisione del rischio: il circuito di capitale austriaco, vende obbligazioni attraverso una “banca degli alloggi” per indurre investimenti in nuovi alloggi a prezzi accessibili a tassi di interesse favorevoli <sup>460</sup>. La crisi finanziaria dei primi anni Duemila <sup>461</sup> ha dimostrato che un elemento chiave per la sostenibilità del modello di finanziamento dell'edilizia sociale è l'esistenza di un sistema di intermediazione, sotto la supervisione di un'autorità pubblica, incaricata di finanziare l'edilizia sociale e finalizzata a creare collegamenti tra mercato e fornitore: i risultati di questo studio hanno mostrato che esempi di questo tipo di intermediazione sono il quadro politico che regola le forme di assistenzialismo per la casa in Austria, il circuito di risparmio protettivo rappresentato dal *Livret A* in Francia e il sistema di tripla garanzia delle cooperative edilizie nei Paesi Bassi <sup>462</sup>. Nel Regno Unito, la forte regolamentazione e il sostegno implicito del governo alle associazioni edilizie sono serviti da indicatore di affidabilità creditizia. <sup>463</sup>

I fornitori di alloggi possono anche utilizzare risorse proprie e fondi in eccesso. Le organizzazioni abitative con un certo grado di “anzianità” possono utilizzare i loro bilanci, le riserve e le eccedenze per investire in nuovi interventi: i fondi raccolti possono essere messi in comune per sostenere le imprese più deboli o per promuovere l'innovazione e la concorrenza, come nei Paesi Bassi, in Danimarca e in Francia, dove il settore dell'edilizia sociale ha istituito fondi di rotazione con garanzie, che nel caso della Danimarca sono utilizzati per finanziare la ristrutturazione degli alloggi. <sup>464</sup> Negli ultimi 20 anni, con la liberalizzazione dei mercati finanziari e l'aumento delle opportunità di finanziamento, ci sono stati anche tentativi di privatizzare gli asset esistenti e di utilizzare il loro patrimonio netto come garanzia per ottenere ulteriori prestiti per l'edilizia residenziale o per ridurre il debito pubblico. La vendita selettiva di alloggi sociali è stata un mezzo importante per soddisfare

<sup>459</sup> Ghekiere, L. (2007), *Le développement du logement social dans l'Union Européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Dexia Editions, Paris.

<sup>460</sup> Hernandez – Morales A. (2022), *How Vienna took the stigma out of Social Housing? In some European cities living in Social Housing is a misfortune in Austria's capital it's an indicator of high-quality urban life*, POLITICO Global Policies Lab Researches, in *Sustainable Cities series*.

<sup>461</sup> Si fa riferimento alla crisi finanziaria di liquidità e talvolta di solvibilità sia a livello di banche e Stati, sia a livello di scarsità di credito alle imprese, iniziata in Europa nel 2007, e dovuta alla politica monetaria della Federal Reserve statunitense nell'ambito del mandato di Alan Greenspan, causando tra i vari effetti catastrofici il crollo di vari mercati finanziari in ambito internazionale (culminati con avvenimenti come il congelamento dei fondi di investimento del mercato monetario della sezione investimenti internazionale del gruppo bancario BNP Paribas, verificatosi nel luglio del 2007.) La crisi economica ha avuto un impatto significativo, tradottosi nella crisi dei prezzi delle materie prime e nello scoppio della bolla immobiliare, con il congelamento di varie proprietà poi rivendute da vari istituti di credito per garantirne la solvibilità. Fonte: Piketty T. (2020), *Capitale e ideologia*, La Nave di Teseo, Milano.

<sup>462</sup> Cfr. Ghekiere L. (2007), op. cit.

<sup>463</sup> Oxley M., Smith J. (2017), *Housing Policy and Rented Housing in Europe*, Taylor & Francis, UK.

<sup>464</sup> Cfr. Whitehead C. (2014), *Social Housing in Europe*, Wiley Online Library, John Wiley & Sons, LTD.

le aspirazioni degli inquilini (nel caso di vendite a inquilini che desiderano possedere la propria casa ma non possono permettersi di acquistarla sul libero mercato) e per generare risorse finanziarie aggiuntive per miglioramenti della qualità morfologica degli alloggi sociali e per le nuove costruzioni, tuttavia, le politiche che sostengono l'acquisto indiscriminato di abitazioni sociali da parte degli inquilini hanno ridotto la disponibilità di alloggi sociali nel loro complesso: di conseguenza, nel Regno Unito, il diritto all'acquisto è stato addirittura riformato in Scozia e Galles per tenere conto della carenza di alloggi a prezzi accessibili. <sup>465</sup> Inoltre, per adempiere all'obbligo sociale di fornire alloggi alle fasce di popolazione più vulnerabili, alcune organizzazioni di edilizia sociale cercano di diversificare il proprio portafoglio sviluppando attività redditizie (ad esempio la costruzione di locali commerciali) e le cosiddette attività collaterali come mezzo per sovvenzionare l'edilizia sociale. In alcuni Paesi, come il Regno Unito e i Paesi Bassi, i fornitori di alloggi sociali offrono alloggi a prezzi accessibili in proprietà o in forme intermedie per i gruppi a basso e medio reddito, anche se, a seguito della crisi finanziaria globale, il potenziale di sovvenzionamento incrociato di nuove iniziative abitative con i proventi della vendita di immobili a prezzi accessibili si è drasticamente ridotto. <sup>466</sup> Infine, alcuni modelli di finanziamento prevedono un piccolo contributo in conto capitale per il mutuatario (in alcuni casi consentendo l'apprezzamento dei beni del mutuatario e il diritto di acquistare la casa). È il caso, ad esempio, di Danimarca, Austria e Slovenia, in cui sono previsti anche sussidi governativi per le famiglie a basso reddito per il pagamento di questo contributo. <sup>467</sup> Il peso relativo di tutti i fattori sopra citati dipende da una serie di fattori diversi ma interconnessi, tra cui la capacità di indebitamento sul mercato dei proprietari, i limiti sulle plusvalenze pregresse incorporate nello stock abitativo, la struttura normativa, i mezzi per garantire i contributi (soprattutto da parte dei proprietari) e il grado di impegno del governo per l'edilizia sociale; in quasi tutti i Paesi esiste una combinazione di queste diverse fonti di finanziamento per le nuove costruzioni e le ristrutturazioni, con differenze significative tra i vari Paesi, che rendono impossibile indicare un modello di finanziamento tipico per l'edilizia sociale.

I costi di gestione, come quelli di esercizio, manutenzione e ristrutturazione, sono in gran parte coperti dagli affitti pagati dagli inquilini. <sup>468</sup> Gli affitti degli alloggi sociali in Europa sono fissati in modi diversi: l'approccio più comune è quello del canone di locazione basato sui costi di costruzione, che richiede ai costruttori di raggiungere un tasso di rendimento di pareggio o di obiettivo (valutato in base ai costi storici o attualizzati). Tali vincoli finanziari possono operare a livello dell'intero settore sociale (Paesi Bassi), a livello del fornitore (Regno Unito) o a livello della proprietà (Danimarca); in alcuni casi sono previsti anche dei massimali per mantenere gli affitti al di sotto dei prezzi di mercato. In Francia, ad esempio, questo fenomeno si accompagna al fatto che gli affitti aumentano con l'aumentare del reddito delle famiglie. I canoni di locazione basati sul reddito (applicati in Belgio, Italia, Irlanda,

<sup>465</sup> Oxley M., Smith J. (2017), *Housing Policy and Rented Housing in Europe*, Taylor & Francis, UK.

<sup>466</sup> Kohlodilin K., (2022), *The rise and fall of Social Housing? Housing deconvolution in long-run perspective*, Discussion Paper 22/3 in cooperation with Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.

<sup>467</sup> Oxley M., Smith J. (2017), op.cit.

<sup>468</sup> Houard N., Driant J., Ghekiere L., Malpass P., (2012), *Who makes the decisions on Social Housing in general and disadvantaged people in particular?* In *Social Housing Across Europe*, La Documentation française, Paris.

Lussemburgo e Portogallo) sollevano importanti questioni di sostenibilità fiscale, soprattutto quando le famiglie ospitate sono concentrate nelle fasce di reddito più basse. <sup>469</sup>

Infine, per quanto riguarda la spesa pubblica, finora si è affrontato solo del lato dell'offerta, ovvero sussidi mirati direttamente a ridurre i costi del nuovo sviluppo. Tuttavia, ci sono anche sussidi dal lato della domanda, soprattutto sussidi per l'alloggio per le persone a basso reddito per aiutarle a pagare l'affitto. In alcuni Paesi, come i Paesi Bassi e la Germania, il dibattito sulla domanda e l'offerta ha dominato la politica abitativa dalla metà degli anni Ottanta; ciò ha portato a uno spostamento verso sussidi meno "concreti" e a un aumento significativo della domanda di strategie di assistenza.<sup>470</sup>

L'argomentazione più comune a favore della concentrazione della spesa pubblica sul lato della domanda di sussidi è che in questo modo le risorse possono essere meglio indirizzate alle famiglie bisognose e che questi strumenti possono essere facilmente adattati in risposta ai cambiamenti delle condizioni socioeconomiche; d'altra parte, i sussidi non incidono direttamente sulla disponibilità di alloggi, e rendendoli disponibili per gli inquilini del mercato privato potrebbero finire per aumentare i livelli degli affitti: è importante sottolineare che le prestazioni abitative integrano il finanziamento dell'edilizia sociale, come fonte di finanziamento di base o indiretta per il settore dell'edilizia sociale per garantire l'effettivo pagamento dell'affitto.

## 7.5 I destinatari dei programmi di Social Housing in Europa

Esistono differenze significative tra i Paesi circa i requisiti per accedere ai servizi di edilizia sociale: la modalità più comune per definire l'idoneità all'alloggio sociale è quello di fissare un tetto massimo di reddito. In alcuni Paesi, come la Francia, l'Austria e la Germania, i massimali di reddito sono sufficientemente alti da consentire la miscelazione dei redditi, mentre in altri, come l'Italia, sono molto più bassi. <sup>471</sup> I criteri di ammissibilità possono essere definiti anche in base a criteri relativi alla situazione abitativa al momento della presentazione della domanda (ad esempio, senza fissa dimora, in condizioni di disagio abitativo, convivenza forzata) e ai beneficiari/gruppi target (ad esempio, giovani, anziani e disabili, famiglie numerose, disabili mentali, dipendenti di determinate aziende). L'ammissibilità non è necessariamente limitata: in Danimarca, ad esempio, l'iscrizione alla lista d'attesa per gli alloggi sociali è aperta a tutti. <sup>472</sup> Nonostante ciò, a causa delle restri-

<sup>469</sup>. Cfr. Hegedus J., Lux M., Horvath V., (2018), *The Policy Environment of Private Renting After 1990 in Private Rental Housing in Transition Countries. An Alternative to Owner Occupation?* European Politics and Social Politics series, Springer Link Books, Palgrave Macmillian, London.

<sup>470</sup>. Kohlodilin K., (2022), Op. cit.

<sup>471</sup>. Cfr. Borghetti E. (2014), *I Fondi di investimento immobiliare nell'Housing Sociale: strumento poco efficace in un rapporto pubblico/privato ancora problematico*, Tesi di dottorato in Pianificazione territoriale e urbana, Dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

<sup>472</sup>. Cfr. 2020 - 2023 Housing Europe Observatory Workplan. Fonte: <https://housingeurope.eu>

zioni sui costi di costruzione e sulle dimensioni delle abitazioni, gli alloggi sono particolarmente adatti a persone con un reddito medio-basso. Di conseguenza, disoccupati, anziani, famiglie monoparentali e immigrati sono sottorappresentati nell'edilizia sociale danese. Analogamente, in Svezia non esistono limiti di reddito per l'assegnazione di alloggi sociali pubblici, come conseguenza di un principio attuato per evitare la segregazione sociale, fornendo l'accesso agli alloggi pubblici a tutte le fasce di popolazione. <sup>473</sup> Una volta completata la registrazione, alcuni criteri di priorità determinano l'ordine di assegnazione ai diversi richiedenti in lista: questi criteri mirano a fornire servizi, in primo luogo, a chi ne ha più bisogno; i criteri possono variare anche in base alle esigenze locali e alle carenze del mercato immobiliare, come ad esempio, da settori chiave a tipologie specifiche di lavoratori, professionisti, fornitura di alloggi per studenti e giovani con l'obiettivo di rivitalizzare l'area. Inoltre, molti Stati membri hanno rafforzato la possibilità per le istituzioni di assegnare direttamente gli alloggi in base ai propri criteri di priorità: questo sistema di prenotazione è solitamente gestito dal Comune e garantisce e facilita l'accesso agli alloggi sociali per gruppi target e casi di emergenza (persone senza fissa dimora, famiglie in difficoltà, persone a basso reddito) nel contesto generale della politica sociale del Comune e del suo obbligo legale di fornire alloggi alle categorie più fragili economicamente. <sup>474</sup>

In generale, l'offerta di alloggi sociali tende a essere limitata da categorie di beneficiari strettamente definite: nei Paesi Bassi, in particolare, fino a poco tempo prima della crisi innescata dalla pandemia, l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica non era limitato da un tetto massimo di reddito ed era aperto praticamente a tutti i cittadini; recentemente, il sistema è stato riformato in modo che gli alloggi sociali possano essere forniti solo alle persone e ai gruppi sociali più svantaggiati e a determinati lavoratori identificati principalmente in termini di reddito.<sup>475</sup> In Francia, il limite di reddito per l'accesso agli alloggi sociali è stato ridotto del 10,3% nel 2009. Inoltre, la legge sul diritto all'alloggio (comunemente nota come DALO, *Droit Au Logement Opposable*), introdotta nel 2007, prevede un accesso prioritario per i senzatetto e altre persone svantaggiate in condizioni di particolare bisogno <sup>476</sup>: la legge consente alle persone di fare causa alle autorità locali se le loro richieste di accesso ad un alloggio non vengono ascoltate. Una tendenza simile a stabilire diritti legali all'alloggio si riscontra in altri Paesi: nel 2003, in Scozia è stato emanato l'*Homeless Assistance Act* <sup>477</sup>, che impegna le autorità locali non solo a trovare un alloggio, ma anche a fornire un luogo permanente in cui vivere a chi ne ha bisogno. A partire da questa emanazione, tutti i cittadini scozzesi in difficoltà di accesso ad un alloggio adeguato possono rivolgersi ai tribunali per ottenere un alloggio permanente dall'autorità locale se la loro domanda di alloggio permanente non viene presa in considerazione.

<sup>473</sup>. Ibidem.

<sup>474</sup>. I sistemi di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale sociale lavorano secondo questa modalità in Germania, Danimarca, Irlanda, Regno Unito, Paesi Bassi e Svezia, dove la forbice sociale di persone sotto la soglia minima di povertà non è ampia come nella maggior parte dei paesi dell'Europa meridionale e orientale. Cfr. Housing Europe Observatory Workplan. Fonte: <https://housingeurope.eu>

<sup>475</sup>. Oxley M., Smith J. (2017), *Housing Policy and Rented Housing in Europe*, Taylor & Francis, UK.

<sup>476</sup>. Balan A.F. (2022), *The Efficiency of National Housing Rights: An Overview of France's DALO Law*, EVICT. Fonte: <https://eviction.eu>

<sup>477</sup>. "Homelessness in Scotland: 2021/22", documento nella sezione Housing del Tackling Child Poverty and Social Justice Directorate, Cabinet Secretary for Social Justice, Housing and Local Government, Scotland.

## 7.6 Cenni conclusivi

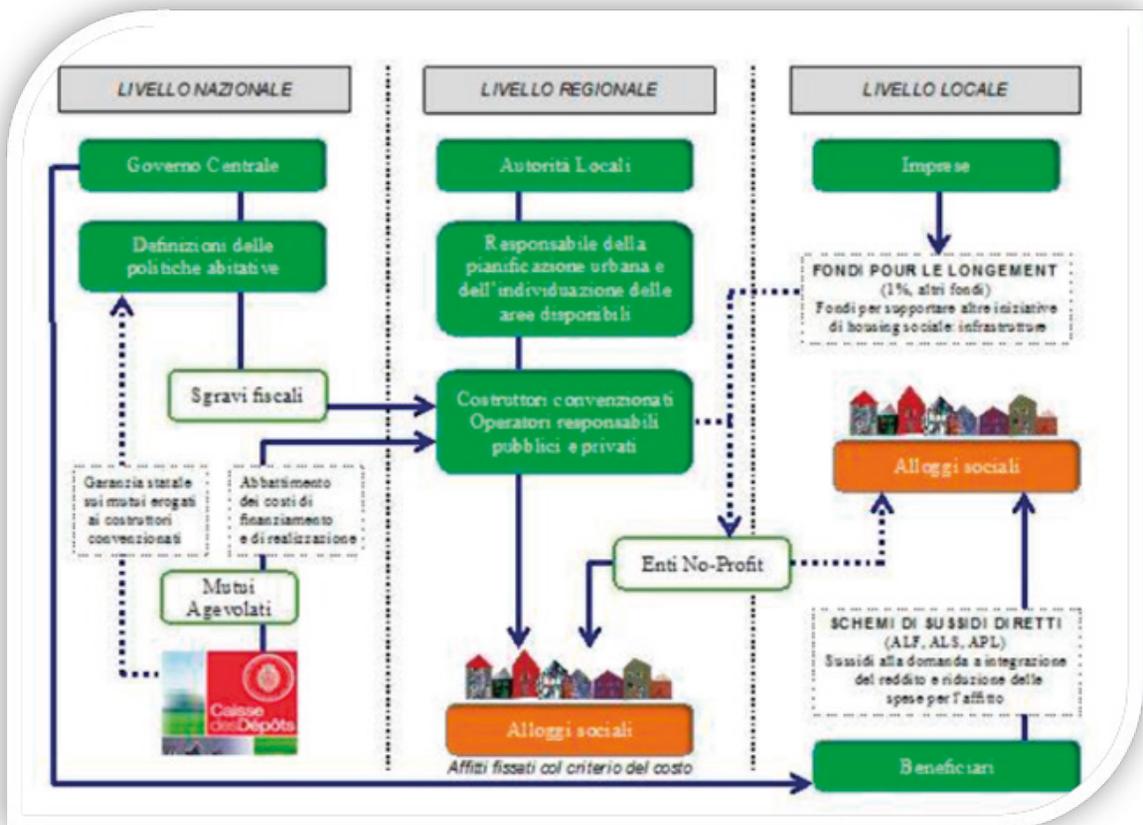
Questa introduzione illustra la complessità dei sistemi che caratterizzano il settore dell'edilizia sociale negli Stati membri dell'UE; tuttavia, sono state identificate una serie di sfide comuni al settore, come la risposta ai cambiamenti sociodemografici e il miglioramento della qualità delle dotazioni e dell'efficienza energetica. In generale, e in particolare alla luce dell'attuale crisi post pandemica, sono necessarie politiche in tutta Europa per affrontare la crescente domanda di alloggi sociali e altre opzioni abitative a prezzi accessibili, nonostante le notevoli differenze tra i Paesi. La quota crescente di spese legate all'abitazione nelle risorse finanziarie delle famiglie è evidente in tutte le statistiche <sup>478</sup>: la spesa per l'alloggio (compresi i costi dei servizi) colpisce maggiormente i poveri, che attualmente spendono fino al 41% del loro reddito per mantenere l'accesso ad un'abitazione <sup>479</sup> e hanno le maggiori difficoltà ad accedere a un alloggio adeguato e a mantenerlo, oltre a subire il fenomeno degli arretrati negli affitti e nei mutui, della ricollocazione e del crescente numero di persone in lista d'attesa per gli alloggi sociali. Il settore dell'edilizia sociale è sotto pressione per rispondere alle crescenti esigenze abitative che non vengono soddisfatte dal mercato; in questo momento, eccezion fatta per le politiche assistenziali attivate per le fasce di popolazione in estremo disagio, dei finanziamenti integrati e continuativi per il settore dell'edilizia sociale in generale sono in calo, anche nei Paesi con percentuali storicamente elevate di alloggi sociali, che in alcuni casi hanno subito tagli drastici nell'ambito dei programmi di austerità fiscale. Per il futuro gli Stati membri europei potranno sacrificare il settore dell'edilizia sociale per attenersi a politiche di spesa rigorose, o ridurre il sostegno statale all'edilizia sociale che ha caratterizzato gran parte degli ultimi due decenni invertendo così la tendenza che ha portato a una sottoproduzione di alloggi e a un maggiore rischio di esclusione per i cittadini dell'UE.

<sup>478</sup>. Per approfondimenti: CECODHAS, Housing Europe (2021) *Recent development in Social Housing policies*, in *The State of Housing in Europe 2021 report*. Fonte: <https://housingeurope.eu>

<sup>479</sup>. Livinson M. (2009), *SHELTER: A Correlating Medium For Housing Progress*, Shelter Research, New York.

## 7.7 La dimensione francese dell'edilizia residenziale sociale. Una possibile risposta alla crisi

Figura 1 – Schema che illustra il funzionamento della programmazione di Housing Sociale in Francia



Lo Schema organizza il sistema di funzionamento dell'Housing Sociale in Francia. A livello nazionale, lo Stato, oltre a definire lo schema generale per la regolamentazione attraverso la cassa depositi e prestiti fornisce supporto economico con sussidi e mutui agevolati per i beneficiari dell'utenza e finanziamenti per abbat-

tere i costi di costruzione. Le autorità locali, le *Habitation à loyer modéré* - HLM e gli enti pubblici sono responsabili della pianificazione urbanistica, ed individuano le aree disponibili alla riqualificazione; gli operatori sono agevolati da fondi pubblici e dal reperimento di fondi privati. La gestione economica è affidata alle HLM. Nei più recenti rapporti circa l'impatto sociale ed economico della pandemia, la Francia è tra i paesi più colpiti sia in termini di salute che di impatto economico. <sup>480</sup> I lavoratori meno qualificati e i più giovani sono stati i più pesantemente colpiti dalle misure legate al diffondersi del Covid; per quanto riguarda il settore delle costruzioni, gli investimenti sono stati altalenanti, riflettendo forti cambiamenti nell'attività da un trimestre all'altro; riflettendo grandi cambiamenti nel blocco e nelle misure sanitarie applicate. Di conseguenza, mentre *L'Union sociale pour l'habitat* (USH) prevedeva lo sviluppo di circa 110.000 nuove unità abitative sociali nel 2020, fino ad oggi sono state concesse solo 95.000 autorizzazioni, gran parte per alloggi sociali temporanei per inquilini con lavori di ristrutturazione in corso nelle loro case. <sup>481</sup> Il governo centrale francese ha annunciato misure fiscali significative per mitigare questo problema, con schemi per preservare i redditi familiari, il che significa che il reddito disponibile nazionale delle famiglie è effettivamente aumentato di circa l'1% nel 2020. Sono inoltre stati forniti ulteriori sostegni al reddito per alcune fasce di inquilini di edilizia sociale fino a 150 euro al mese, ed è stata posta una moratoria sugli sfratti, garantendo agli inquilini di non perdere la casa a causa della pandemia. Nel complesso, mentre alcune agenzie di edilizia sociale hanno registrato aumenti del mancato pagamento degli affitti nelle prime fasi della pandemia, nel complesso nel 2020 - 2021 l'aumento degli affitti in sospeso, attraverso le misure di sostegno, è stato ridotto.

Tuttavia, di tali canoni si prevede un aumento in un periodo medio - lungo, dal momento che alcuni aiuti correlati alla situazione pandemica cesseranno di essere erogati e tornerà a verificarsi un aumento della disoccupazione. Sono state successivamente introdotte misure per sostenere gli inquilini e dare il proprio contributo allo sforzo per affrontare la pandemia, tramite la fornitura di servizi aggiuntivi online, l'aumento della pulizia delle aree comuni degli edifici e l'offerta di supporto agli inquilini in difficoltà finanziarie. Le unità abitative sociali disponibili sono state messe a disposizione degli operatori sanitari in prima linea che dovevano trasferirsi temporaneamente in aree ad alto rischio di infezione o essere più vicino agli ospedali. Sono state inoltre organizzate iniziative speciali di sensibilizzazione sociale, inclusi programmi per combattere la solitudine tra i residenti più anziani e fornire club scolastici e aiuto per i compiti a casa per i bambini <sup>482</sup>. Non ci sono stime aggiornate nell'ultimo biennio del fabbisogno nazionale di alloggi in Francia; tuttavia, l'approssimazione utilizzata da molti fornitori di alloggi e dipartimenti governativi è che ogni anno sono necessarie circa 500.000 nuove abitazioni <sup>483</sup>, di cui almeno 150.000 unità dovrebbero essere per inquilini di edilizia residenziale sociale. Negli ultimi anni in Francia è stata avviata la costruzione di solo circa 400.000

<sup>480</sup>. Chareyron S. (2022), *COVID-19 and Dynamics of Residential Markets in France: An Exploration*, Economics and Statistics, Université Paris-Est Créteil, France.

<sup>481</sup>. Lefebvre I. (2021), *Understanding French Housing Policy (and its Challenges)*, in *Social Affairs, France*, research paper from Insitute Montaigne, France.

<sup>482</sup>. Misure adottate ad integrazione dei sostegni finanziari della legge di Bilancio francese del 2020.

<sup>483</sup>. Housing Europe (2021) *Recent development in Social Housing policies, in The State of Housing in Europe 2021* report. Fonte: <https://housingeurope.eu>

nuove case ogni anno, cifra diminuita di circa il 9% nel 2020. Per quanto riguarda l'edilizia sociale vengono aggiunte aggiunto circa 80.000-85.000 nuove case allo stock ogni anno. <sup>484</sup>

Pertanto, esiste un potenziale deficit annuale di circa 65.000 nuovi alloggi di edilizia sociale, sebbene, in realtà, alcune famiglie a basso reddito abbiano potuto essere ospitate attraverso schemi di edilizia sociale "secondaria", come quelli supervisionati dall'*Agence nationale de l'habitat*, che cercano di sfruttare l'uso di abitazioni inutilizzate ad uso degli inquilini di edilizia sociale, ad esempio tramite locazioni a lungo termine. Alla fine del 2019 in Francia c'erano circa 2,1 milioni di famiglie in attesa di accedere a un'unità abitativa di edilizia sociale. <sup>485</sup> Circa 700.000 di questi erano costituite da richieste di inquilini di trasferirsi in un'abitazione diversa, per necessità di cambiare zona di residenza, o per alloggi che non soddisfacevano più le necessità, mentre 1,4 milioni provenivano da famiglie attualmente bisognose di un alloggio sociale. <sup>486</sup> Una serie di recenti modifiche legislative ha agito come ostacolo per i fornitori di alloggi sociali nel raggiungere l'obiettivo annuale di aumentare le loro dotazioni: ciò ha incluso l'obbligo per i fornitori più piccoli di fondersi, aumenti dell'IVA sullo sviluppo sociale e una riduzione dei sussidi per l'affitto per gli inquilini di alloggi sociali; ciò ha ridotto la capacità di finanziamento, aumentando allo stesso tempo i costi. A ciò si aggiunge l'ambizione del governo di aumentare la vendita degli alloggi sociali, al fine di aiutare a finanziare nuovi investimenti di sviluppo. <sup>487</sup>

Nel 2019 sono state vendute circa 13.000 unità di alloggi di edilizia sociale. Tuttavia, il revisore indipendente dell'uso dei fondi pubblici francese ha criticato la riduzione dei sussidi locativi in una valutazione pubblicata nel marzo 2021, concludendo che fossero emerse notevoli difficoltà per i fornitori di alloggi sociali e la necessità di una riforma per bilanciare l'obiettivo del risparmio pubblico con la sostenibilità del settore dell'edilizia sociale in Francia. <sup>488</sup> La ristrutturazione degli alloggi sociali è una componente importante per l'obiettivo di sviluppo di una maggiore capacità di ristrutturazioni di alloggi sociali a costi contenuti sul lungo termine. L'obiettivo è che i fondi consentano entro la fine del 2023 la ristrutturazione di 40.000 abitazioni sociali. <sup>489</sup>

In termini di "prospettiva sociale" generale, mentre i regimi di sostegno al reddito si sono rivelati abbastanza efficaci, i provvedimenti per la salvaguardia della salute pubblica e l'aumento dei costi della vita hanno avuto sostanzialmente un peso negativo. Infatti, mentre si stima che l'occupazione sia diminuita di appena l'1,3% nel 2020, è probabile che la creazione di posti di lavoro rimanga debole in seguito, in un contesto di depressione continua, soprattutto in settori dei servizi ad alta intensità di manodopera, spingendo verso l'alto il tasso di disoccupazione. Si prevede che ciò aumenterà la necessità di investimenti nell'edilizia sociale; allo stesso tempo, le misure di contenimento hanno acceso una riflessione in Francia sulla qualità e l'idoneità delle case e sulla necessità di spazi verdi; uno studio recente ha mostrato che il lockdown del 2020 aveva portato una persona su cinque in Francia a decidere di dover cambiare casa. <sup>490</sup>

<sup>484</sup>. Housing Europe, Social Housing Observatory, 2021. Fonte: <https://housingeurope.eu>

<sup>485</sup>. Housing Europe, report 2020. Fonte: <https://housingeurope.eu>

<sup>486</sup>. Ibidem.

<sup>487</sup>. Lefebvre I., Op. cit

<sup>488</sup>. Housing Europe (2021), *Recent development in Social Housing policies, in The State of Housing in Europe 2021* report. Fonte: <https://housingeurope.eu>

<sup>489</sup>. Driant J. (2021), *The Ongoing Transformation of Social Housing Finance in France: Towards a Self-financing System?* In *International Journal of Housing Policies*, Taylor & Francis Online.

Nel complesso, quindi, sono necessari investimenti significativi per affrontare le sfide che sono state portate alla luce o create dalla situazione originata dallo scoppio della pandemia. L' "Alleanza europea per l'edilizia sociale inclusiva e sostenibile in Francia"<sup>491</sup> svolgerà un ruolo chiave riunendo sotto lo stesso tetto fondi provenienti da diverse fonti, e rendendo così più facile per i fornitori di servizi sociali l'accesso ai finanziamenti tanto necessari; L'USH ha messo insieme una serie dettagliata di proposte su come i fornitori di servizi sociali possono essere meglio abilitati ad affrontare queste e altre sfide che il settore dovrà affrontare nei prossimi anni, per un obiettivo comune. Innanzitutto, nel 2017 è stata varata una riforma (*Reduction du Loyer de Solidarité*)<sup>492</sup> volta a ridurre la spesa pubblica per le indennità abitative (che nel 2017 ammontavano a 40 miliardi). La prevista riduzione del bilancio pubblico ammonta a 800 milioni di euro nel 2018 e 2019 e a 1,5 miliardi di euro nel 2020.

In conseguenza della riforma, i fornitori di edilizia residenziale sociale (*Habitation à loyer modéré*, HLM) hanno dovuto ridurre l'affitto per le famiglie con un reddito inferiore a un determinato tetto a seconda della composizione e dell'ubicazione della famiglia: la diminuzione degli affitti degli alloggi sociali non è l'unica novità apportata dalla legge finanziaria: è stata aumentata l'aliquota IVA sugli investimenti per il 2018 e il 2019, gli affitti sono stati congelati al livello del 2018 e sono stati aumentati gli importi che i fornitori di HLM devono contribuire al fondo di garanzia per l'edilizia sociale. Allo stesso tempo, lo Stato ha previsto nuove misure a sostegno degli investimenti principalmente da parte dei proprietari sociali attraverso un aumento dell'importo dei prestiti disponibili dalla banca pubblica *Caisse de Depots*: i fornitori di alloggi sociali dovrebbero risparmiare sulla gestione costi e aumentare le risorse aumentando il numero di vendite di abitazioni esistenti a 40.000 all'anno. Inoltre, una nuova legge per l'Edilizia abitativa, lo sviluppo e la tecnologia digitale (*LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*), adottata nel novembre 2018, comprende diverse misure che riguardano direttamente l'edilizia sociale, compresa la semplificazione volta a permettere di costruire case meno costose e di migliore qualità (regole meno stringenti in materia accessibilità; semplificazione delle procedure di costruzione e nuovi strumenti per velocizzare nuovi progetti); stabilisce inoltre nuove regole per il settore, incoraggiando le fusioni (ora è obbligatorio raggruppare i fornitori di alloggi che hanno meno di 12000 unità e attualmente più di 260 fusioni in corso) e di supporto movimento di capitali tra fornitori. La nuova legge si sforza di rispondere meglio alle esigenze degli inquilini e favorire la mixité sociale: crea una nuova forma di locazione di appartamenti arredati da affittare temporaneamente a giovani, stabilisce criteri per l'assegnazione degli alloggi sociali più sistematici e trasparenti; rende gli obblighi meno stringenti sulle percentuali vincolanti di alloggi sociali in ciascun comune in caso di vendita, e comprende anche misure per il rilancio dei centri cittadini e il risanamento energetico, e prevede la produzione di 40.000 alloggi sociali annui per le famiglie più svantaggiate, come

490. Crouzet L., Honour S., Colleville A., Portau L., Melchior M., Ducarroz S., (2022), *Impact of the COVID-19 pandemic on vulnerable groups in France: A qualitative study in Preventive Medicine Reports*, Elsevier.

491. L'Alleanza per l'edilizia sociale sostenibile e inclusiva (*Alliance européenne pour un logement social durable et inclusive*) è una piattaforma di finanziamento per progetti relativi all'edilizia sociale in Francia. L'Alleanza riunisce diversi investitori pubblici e privati sotto lo stesso tetto, al fine di mettere in comune i loro finanziamenti e semplificare il processo di accesso ai finanziamenti per i fornitori di alloggi sociali. Le organizzazioni coinvolte includono: *L'Union sociale pour l'habitat* (USH) – l'unione francese dei fornitori di alloggi sociali, *La Banque de territoires* – uno dei rami della banca nazionale francese per gli investimenti pubblici, *La Banca europea per gli investimenti* (BEI), *Il Consiglio della Banca europea di sviluppo* (CEB). Dal suo lancio nel 2020, l'Alleanza ha beneficiato di 1,8 miliardi di euro di prestiti forniti dalla BEI e dalla CEB. Questi prestiti sono accettati dalla *Banque de territoires*, che a sua volta ne gestisce la distribuzione a fornitori di alloggi a prezzi accessibili in Francia.

492. La riduzione dell'affitto solidale è un dispositivo destinato alle famiglie con redditi bassi e che occupano alloggi popolari. Lo scopo dell'RLS è quello di ridurre il costo dell'affitto iniziale. Allo stesso tempo, le famiglie che ricevono assistenza abitativa vedono il loro importo mensile ricalcolato di conseguenza. Affinché i beneficiari possano orientarsi, le autorità pubbliche hanno previsto che la riduzione proposta dal RLS sia maggiore o almeno uguale a quella dell'APL. Possono beneficiare di RLS anche i nuclei familiari che si trovano in alloggi idonei per APL, ma che non percepiscono l'assegno, purché le loro risorse lo consentano.

493. Rif. Documentazione di bilancio del Plan d'urgence face à la crise sanitaire. Fonte: <https://www.budget.gouv.fr/documentation/circulaires-budgetaires>

494. A European Alliance for Sustainable and Inclusive Social Housing (2020), *Banque des territoires immobilier et logement*. Fonte: <https://www.caissedesdepots.fr/en/news/european-alliance-sustainable-and-inclusive-social-housing>

495. Cfr. LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Fonte: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORF-TEXT000037639478>

parte della prima strategia abitativa del governo. <sup>496</sup>  
Contestualmente L'ANCOLS (*L'Agence Nationale de Contrôle du Logement Social*), l'organismo preposto al controllo degli aiuti statali all'edilizia sociale, è stato dotato di maggiori poteri ed attualmente è impegnato nella revisione delle regole di calcolo del corrispettivo per i servizi di interesse generale. <sup>497</sup>

### 7.7.1. *L'Ecoquartier ZAC de Bonne – Grenoble*<sup>498</sup>

Il caso del quartiere De Bonne è rappresentativo dal punto di vista dell'attività normativa portata avanti parallelamente con la costruzione degli ecoquartieri, poiché è stato realizzato attraverso la sperimentazione di un metodo attuativo innovativo: lo ZAC (*Zone d'Aménagement Concerté* o Zona di Pianificazione Concentrata). Le ZAC, o *Zones d'Aménagement Concerté*, sono definite dal Codice dell'urbanistica francese come "le aree entro le quali un'autorità pubblica o un ente pubblico ivi vocato decide di intervenire per realizzare o far realizzare la sistemazione e l'attrezzatura dei terreni, in particolare di quelli che questa comunità o questo ente ha acquisito o acquisirà al fine di assegnarli o concederli successivamente ad utenti pubblici o privati". <sup>499</sup>

Una ZAC è una procedura-strumento urbanistico che permette la sistemazione di aree urbane che necessitano di interventi di rigenerazione, riconfigurando l'area secondo un progetto urbano previsto dalla stessa ZAC e offrendo "alle autorità pubbliche un quadro giuridico, finanziario e tecnico idoneo a realizzare un'operazione di sviluppo" <sup>500</sup>. La ZAC è inoltre uno strumento concertato, ossia sviluppato assieme alla popolazione alla quale è destinato l'intervento: in applicazione dell'articolo L103-2 e seguenti, "prima dell'istituzione della ZAC deve essere effettuata una consultazione preventiva che coinvolga gli abitanti e le persone interessate. Inoltre, deve essere effettuato uno studio di impatto ambientale, il cui contenuto è determinato dal codice ambientale. Quindi, la consultazione dà luogo a una valutazione e il progetto ZAC e lo studio di impatto sono resi disponibili al pubblico". L'aspetto partecipativo è uno degli aspetti più innovativi delle ZAC, che in poco tempo sono diventati uno degli strumenti maggiormente utilizzati nella rigenerazione urbana francese. Lo scopo di questa pianificazione era quello di recuperare aree strategiche della città attraverso percorsi partecipativi con la cittadinanza <sup>501</sup>. L'area investita dalla trasformazione è un ex caserma nei pressi del tessuto consolidato della città, localizzazione che si poneva l'obiettivo di congiungere il centro storico con le zone più periferiche. La prima fase di progetto inizia nel 2000, con l'avvio della competizione attraverso una call per la realizzazione di un masterplan, in cui solamente tre progetti vennero selezionati per la seconda fase, la quale richiedeva la definizione di un masterplan più definito e una serie di schemi da presentare ai cittadini durante gli incontri partecipativi per sondare le differenti alternative. Dopo la scelta del progetto vincitore nel 2002 e la successiva delibera del quadro normativo-urbanistico nel 2004; nel 2006 inizia-

496. Ibidem.

497. Report 2021 in the European Housing of State. Fonte: <https://housingeurope.eu>

498. Fiche de Projet des Quartiers Durables, 2020, *Ecoquartier ZAC de Bonne*, Grenoble. Fonte: [https://besustainable.brussels/wp-content/uploads/2020/05/20200511\\_fiche-de-projet-GRENOBLE-BONNE\\_FR.pdf](https://besustainable.brussels/wp-content/uploads/2020/05/20200511_fiche-de-projet-GRENOBLE-BONNE_FR.pdf)

499. Code de l'urbanisme (2018), Article L311-1. Fonte: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/>

500. Ibidem.

501. Fonte: <http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/operation/186/>

rono i primi cantieri per la realizzazione del parco cittadino e degli edifici pubblici. Successivamente iniziarono anche i lavori da parte dei privati che si conclusero nel 2013. L'ecoquartiere De Bonne fa parte di un processo di rigenerazione attuato attraverso il recupero di una caserma militare, individuata come luogo con potenzialità volumetriche e in posizione strategica rispetto al centro della città. Il quartiere è il risultato di una concertazione tra istituzione pubblica ed operatori privati, ed è caratterizzato dalla carta HQE (*Haute qualité environnementale*), e da una gestione affidata a SA-GES, società di pianificazione locale pubblica, con il compito di occuparsi del rapporto con i promotori di alloggi pubblici o privati in relazione ai ricavi comunali per il costo del terreno 502.

L'obiettivo principale del progetto De Bonne era quello di ampliare il centro cittadino ricostruendo un intero quartiere della città, composto da 8,5 ettari di terreno militare disponibile dopo la partenza dell'esercito nel 1994, con negozi, spazi pubblici, infrastrutture e servizi, a patto che i progetti fossero caratterizzati da alta sostenibilità ambientale 503. L'ambizione del progetto De Bonne era quella di creare un distretto energetico autosufficiente attraverso la produzione di energia rinnovabile ed attraverso involucri edilizi ad alta efficienza energetica. Il quartiere si caratterizza per la ricchezza del suo mix sociale e funzionale: 850 alloggi composti dal 40% di edilizia residenziale sociale, una scuola, un edificio di alloggi per anziani non autosufficienti, due studentati, una residenza alberghiera e 15.000 mq di centri commerciali e uffici, più un centro di cinema e teatro sperimentale, e cinque ettari di parchi e giardini urbani nel cuore del quartiere 504. A quasi vent'anni dalla sua realizzazione, il quartiere De Bonne costituisce ancora uno degli esempi più avanzati di pianificazione urbanistica, e costituisce da esempio virtuoso per altri progetti simili, attraverso studi di valutazione che compiono il monitoraggio della sostenibilità ambientale e delle dinamiche di relazione tra gli abitanti insediati.

502. Ginelli E., Castiglioni L. (2012), *Perché valorizzare e riqualificare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica*, in Palumbo R. (a cura di) *Social Housing*, *Techne Journal of Technology for Architecture and Environment*, Issue 4. Fonte: <https://futurepress.net>

503. Portail du Gouvernement, *Ville durable: treize EcoCités vont être développées dans des grandes agglomérations*, n. 43, novembre 2009.

504. Fiche de Projet des Quartiers Durables, 2020, *Ecoquartier ZAC de Bonne*, Grenoble.

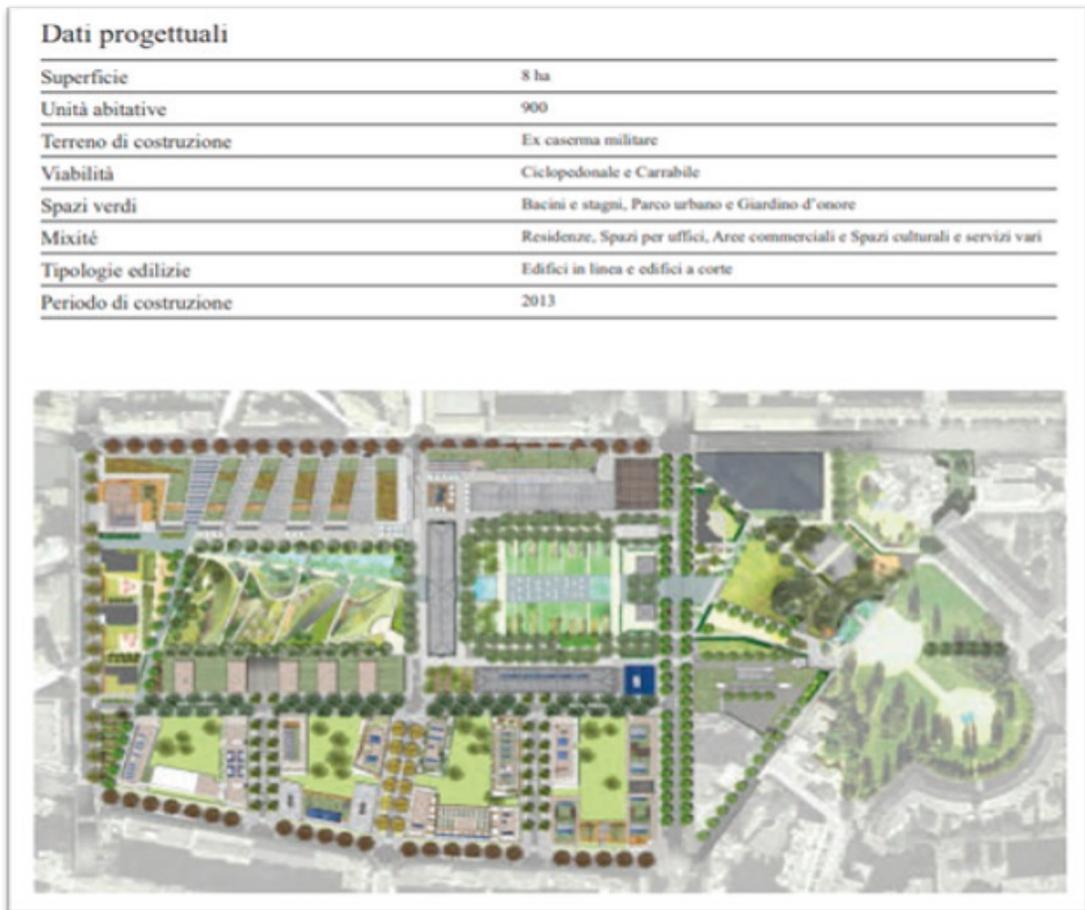
Fonte: [https://besustainable.brussels/wp-content/uploads/2020/05/20200511\\_fiche-de-projet-GRENOBLE-BONNE\\_FR.pdf](https://besustainable.brussels/wp-content/uploads/2020/05/20200511_fiche-de-projet-GRENOBLE-BONNE_FR.pdf)

505. Residenze per anziani non autosufficienti.

Tabella 19 - Previsioni Programmatiche

<i>Abitazioni</i>	1.100 unità abitative familiari, il 40% delle quali di edilizia sociale.
<i>Negozi e servizi integrati all'abitare</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 53 negozi.</li> <li>- Scuola primaria con 16 classi.</li> <li>- 1 cinema d'essai (3 schermi).</li> <li>- EHPAD - <i>Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes</i> 505 (80 posti letto).</li> <li>- Edilizia residenziale sociale (104 appartamenti arredati).</li> <li>- Piscina comunale.</li> </ul>
<i>Attività economiche</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hotel 4 stelle con 70 camere.</li> <li>- Affitto per studenti suddiviso in 2 residenze studentesche (200 posti letto).</li> <li>- 6400 mq di uffici.</li> </ul>
Parco urbano di 3,5 ha.	
1 posto auto al piano interrato per unità abitativa; 0,8 per l'affitto sociale.	
1 posto auto con 480 posti auto al piano interrato del locale commerciale.	

Figura 2 - Planimetria generale



(FONTE: AKTIS ARCHITECTE, 2009)

Tabella 20 - Strumenti

<p><i>Zone d'Aménagement Concertée</i></p>	<p>Operazione di iniziativa pubblica per lo sviluppo dello spazio urbano.</p>
<p><i>Label Ecoquartier (France)</i></p>	<p>Lanciato nel dicembre 2012, il marchio <i>EcoQuartier</i> risponde all'obiettivo fissato dall'articolo 7 della legge di programmazione del 3 agosto 2009 relativa all'attuazione del Grenelle Environment Forum. <b>506</b></p> <p>Lo Stato ha la missione di favorire "la realizzazione, da parte degli enti locali, di operazioni esemplari di sviluppo sostenibile dei territori" <b>507</b> e più in particolare delle operazioni di <i>EcoQuartier</i> nei territori che hanno "programmi significativi di sviluppo dell'habitat".</p> <p>L'approccio <i>EcoQuartier</i>, che è sostenuto dal Ministero della Transizione Ecologica. L'etichetta <i>EcoQuartier</i> accompagna la vita dei progetti dalla loro nascita fino a tre anni dopo la consegna. Presenta 4 fasi progressive:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'EcoQuartier in progetto</li> <li>- l'EcoQuartier in costruzione</li> <li>- l'EcoQuartier consegnato</li> <li>- l'EcoQuartier confermato <b>508</b></li> </ul>
<p><i>HLM (Habitation à Loyer Modéré)</i></p>	<p>La fornitura di alloggi sociali in Francia è gestita dalle organizzazioni "HLM" (<i>Habitation à Loyer Modéré</i>), che sono attori specifici incaricati dallo Stato a adempiere una missione di interesse generale per fornire alloggi a bassi canoni di affitto.</p> <p>Il settore delle abitazioni sociali in Francia rappresenta circa il 17% del patrimonio immobiliare. Questo settore specifico del mercato immobiliare è disciplinato da disposizioni legislative e regolamentari, separate dal diritto comune e disciplinate dal Codice delle Costruzioni e delle Abitazioni (CCH- Code de la Construction et de l'Habitation).</p> <p><i>Le regole.</i></p> <p>La fornitura di alloggi sociali include la costruzione, l'assegnazione e la gestione degli alloggi sociali affittati, nonché le abitazioni sociali di proprietà. Oltre che dalle organizzazioni HLM l'abitazione sociale francese è costruita e gestita, anche se in misura minore, dalle imprese semi-pubbliche (<i>Société d'économie mixte, SEM</i>) e da alcune associazioni senza fini di lucro legate al privato sociale. Gli affitti sono calcolati sul costo di costruzione netto, che è ulteriormente diminuito da sovvenzioni dello Stato e delle autorità locali, oltre a vari incentivi fiscali. Esistono, inoltre, aiuti finanziari per sostenere le famiglie più povere nel pagamento dell'affitto. Quest'ultimo è determinato in funzione dell'andamento del reddito: se il reddito di una famiglia aumenta al punto da superare la soglia massima stabilita, gli affitti aumenteranno in proporzione.</p> <p><i>Le modalità di finanziamento.</i></p> <p>La maggior parte dei finanziamenti per le nuove costruzioni proviene da istituti finanziari, dove il prestatore principale è lo stato attraverso la Cassa Depositi e Prestiti francese (<i>Caisse des Dépôts et Consignations - CDC</i>) che fornisce fondi dai conti dei Libretti di Deposito di tipo A (<i>Livret A</i>). Si tratta di un fondo di risparmio con tasso di interesse regolato e non soggetto a imposta. Ogni famiglia francese ha il diritto ad aprire un conto di risparmio di <i>Livret A</i> senza tasse presso la propria banca locale. I risparmi sono raccolti dalla CDC, che paga una tassa alle banche per la raccolta dei fondi di un tasso di interesse definito. Altre fonti di finanziamento comprendono sovvenzioni di datori di lavoro e prestiti scontati (il cosiddetto "1% Logement", che è stato istituito per promuovere l'alloggio per i dipendenti) e garanzie da parte delle autorità locali o del fondo di garanzia HLM (CGLLS).</p> <p><i>I destinatari.</i></p> <p>L'accesso alle abitazioni sociali è limitato dai massimali di reddito, stabiliti a livello nazionale da una regolamentazione specifica e variano in funzione della zona in cui si trova l'abitazione e del numero di componenti della famiglia. I massimali di reddito sono fissati ad un livello che praticamente include una gran parte della popolazione che deve essere ospitata nell'edilizia sociale per consentire un certo grado di mix socioeconomico. Alcune categorie sociali hanno un accesso prioritario stabilito dalla legge sul diritto all'alloggio, introdotta nel 2007: senza tetto; persone a rischio di sfratto che non hanno la possibilità di trovare un altro alloggio; persone con alloggio temporaneo; persone in alloggi malsani o inadatti; famiglie con bambini in case sovraffollate o indecenti; disabili. La legge consente alle persone di chiedere un risarcimento legale nei confronti dell'autorità locale nel caso in cui la loro richiesta di alloggio non venga esaudita.</p> <p><b>506.</b> Loi n. 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'Environnement.</p> <p><b>507.</b> Titolo IV Loi n. 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.</p> <p><b>508.</b> Ecoquartier Official Platform, Ministère della Transition Ecologique.</p>



## CAPITOLO 8 Le schede. I Piani locali



## 8.1 ALLEGATO 1 Il nuovo Piano Urbanistico Generale (P.U.G.) di Bologna

### 8.1.1. Le fasi di pianificazione e approvazione del nuovo PUG di Bologna

Il PUG di Bologna è stato redatto secondo le disposizioni contenute nella Legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 “Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio”, entrata in vigore il 1° gennaio 2018.

La legge, proseguendo il percorso già intrapreso dalla Regione Emilia-Romagna con la LR 20/2000, *modifica il paradigma della pianificazione urbanistica e abbandona definitivamente il Piano conformativo basato sulla zonizzazione del territorio e sull’attribuzione, più o meno diretta, di diritti ai proprietari dei terreni.* 509

Tabella 21 - Iter di approvazione

2015	Nascita del nuovo livello di governo del territorio metropolitano.
2018	Approvazione degli strumenti del Piano Strategico Metropolitano e del Piano urbano per la mobilità sostenibile.
18/2/2020	Prima proposta di Piano con delibera di giunta comunale n. 75462/2020.
7/12/2020	Prima adozione PUG.
26/7/2021	Approvazione definitiva PUG.
29/9/2021	Entrata in vigore definitiva PUG.

Il P.U.G. orienta i suoi obiettivi in coerenza con i temi proposti dalla LR 24/2017, in particolare:

- La portata strategica del Piano associata a una sua territorializzazione quindi il rapporto tra strategia, disciplina e assetti;
- La piena assunzione dell’approccio e del linguaggio internazionale della sostenibilità nella struttura del Piano e non solo nella Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale;
- La coerenza tra visione della città e azioni del piano, indispensabile per il coordinamento delle politiche pubbliche e per una trasparente negoziazione degli accordi operativi che attueranno il Piano;
- L’importanza accordata all’Ufficio di Piano come strumento di

509. Cfr. Documento di piano Leggere il piano, Riferimenti di contesto, Una lettura della Legge 24/2017. Fonte: <http://sitmappe.comune.bologna.it/pugviewer/#/!app/map/default>

gestione del Piano, ma soprattutto di coordinamento di politiche settoriali che incidono sull'assetto del territorio;

- L'importanza dei processi partecipativi sia nella formazione del Piano sia per seguirne l'adattamento nel tempo in un quadro in continuo e rapido mutamento.

### *8.1.2. Il rapporto del Piano con la pianificazione regionale e metropolitana*

La legge 24/2017, in riferimento al nuovo assetto istituzionale, ha affermato il principio di competenza specifica di ogni strumento di pianificazione che "deve limitarsi a disciplinare esclusivamente le tematiche e gli oggetti che gli siano attribuiti dalla presente legge" <sup>510</sup>, superando il paradigma della pianificazione a cascata per il quale l'ente sovraordinato guida quello sottordinato. La città metropolitana ha approvato il Piano Territoriale Metropolitan nel maggio 2021 con un percorso parallelo a quello del PUG sperimentando questa nuova forma di integrazione. Il PTM ha compiti rilevanti nella definizione degli obiettivi delle politiche di governo del territorio, che integrano la pianificazione territoriale regionale; parimenti il Comune, attraverso il PUG definisce, per il proprio territorio, le invarianze strutturali e le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano di propria competenza, orientate prioritariamente alla rigenerazione del territorio urbanizzato, alla riduzione del consumo di suolo e alla sostenibilità ambientale e territoriale degli usi e delle trasformazioni. I principali elementi di innovazione e le nuove strategie per il governo del territorio all'interno del Piano. Gli obiettivi elencati nel piano vengono perseguiti attraverso un approccio alle dinamiche territoriali che opera attraverso la messa in campo di pratiche e interventi di rigenerazione e riuso del tessuto urbano all'interno dei processi di trasformazione della città.

Nei processi di rigenerazione deve essere trasparente l'individuazione e il coinvolgimento della comunità. In questo tipo di processi è decisiva la funzione di facilitazione: garantire la partecipazione dei cittadini e il corretto funzionamento delle istituzioni. I processi partecipativi hanno l'obiettivo di accrescere la qualità delle trasformazioni e introdurre innovazione, valorizzando il contributo conoscitivo e propositivo derivante dalla percezione degli abitanti, dalla creatività diffusa e dalle pratiche d'uso in atto; questo si traduce in un accrescimento dell'efficacia dell'azione pubblica, promuove la cura del territorio valorizzando la cittadinanza attiva, favorisce la coesione e l'inclusione sociale. Il Comune promuove "processi di rigenerazione urbana per accompagnare la conversione di immobili dismessi" <sup>511</sup>, per realizzare la connessione di parti di città separate, per creare nuove centralità mediante il rafforzamento di relazioni tra spazi aperti e attrezzature pubbliche, per bonificare i suoli e arricchire i servizi ecosistemici e chiede ai soggetti che propongono interventi di trasformazione edilizia e urbanistica di collaborare alla realizzazione di questi obiettivi, che sono esplicitati nei documenti di "Assetti e strategie." Gli spazi dismessi possono essere riattivati attraverso l'avvio di processi di rigenerazione, sono spazi

<sup>510</sup>. Cfr. Comune di Bologna, Piano Urbanistico Generale, Leggere il Piano. Fonte: <http://sitmappe.comune.bologna.it/pugviewer/#!/app/map/default>

<sup>511</sup>. Cfr. PUG, Disciplina del Piano, Attuazione del piano, azione 02.b *Riattivare gli spazi dismessi*. Fonte: <http://sitmappe.comune.bologna.it/pugviewer/#!/app/map/default>

ibridi, potenzialmente aperti a molteplici usi, attività e pratiche differenti, per più tipi di fruitori; sono spazi generativi, erogano servizi e producono economie della condivisione. I processi di riattivazione sono caratterizzati da:

- Il coinvolgimento di una pluralità di attori (abitanti, associazioni, comitati di cittadini, stakeholder, gruppi di interesse pubblico, cooperative, imprese sociali, imprese, esperti, figure professionali che si occupano di gestire processi di costruzione di comunità, ecc...) di cui si riconoscono le competenze e le relazioni con il luogo
- Un lavoro organizzato contemporaneamente su almeno due scale: quella locale (le relazioni di prossimità, di vicinato) e quella urbana (che riguarda le funzioni da insediare in una logica cittadina) e che considera gli effetti nel breve e nel lungo termine;
- Il riconoscimento delle opportunità, delle risorse, delle progettualità in campo, degli interessi in gioco, delle aspettative, delle sinergie positive;
- La considerazione delle problematiche, delle posizioni consolidate, delle interazioni negative;
- La co-progettazione: la proposta di varie ipotesi di lavoro, lasciando emergere le idee, discutendo delle vocazioni per il riuso dell'area,
- L'avvio di un uso temporaneo: proporre un'attività di animazione, suggerire percorsi di allargamento della comunità, verificare l'utilità di prestazioni particolari (attività, eventi), o funzioni particolari, o risultati particolari (nuove occupazioni, nuove imprese), promuovere attività di fundraising;
- L'individuazione della visione condivisa del progetto, la definizione della strategia, valutando i tempi e le risorse, definendo un modello di gestione e l'iter amministrativo per il consolidamento del percorso. Il modello gestionale dell'area deve permettere la piena esplicazione degli scopi di pubblica utilità, di valore sociale e di qualità culturale, che saranno dichiarati nella convenzione di cui all'art. 16 della LR 24/2017, la quale conterrà i reciproci impegni tra proprietario, comunità degli attivatori e Comune per il raggiungimento degli obiettivi del processo. 512

Gli interventi di Qualificazione edilizia (o interventi edilizi) 513, sono sempre ammessi e si attuano con intervento diretto secondo le prescrizioni del Regolamento edilizio, ferma restando l'osservanza della disciplina di tutela della città storica 514 e degli edifici di interesse storico-architettonico o culturale e testimoniale 515 e fatti salvi i limiti e le condizioni stabiliti dalle prescrizioni contenute nella Tavola dei vincoli

Il Piano distingue tra interventi di Qualificazione edilizia trasformativi e conservativi:

- nel primo caso vengono realizzati nuovi edifici (ovvero "vengono interamente trasformati edifici esistenti per soddisfare i requisiti minimi di efficienza energetica, sicurezza sismica,

512. Cfr. PUG, Disciplina del Piano, Attuazione del piano, azione 02.b Riattivare gli spazi dismessi.

513. Cfr. lettera a) del comma 4 dell'art.7 della LR 24/2017.

514. Disciplina del Piano, Azione 2.4a Difendere l'abitabilità e i caratteri della città storica.

515. Disciplina del Piano, Azione 2.4c Garantire la conservazione del patrimonio d'interesse storico architettonico e culturale testimoniale.

abbattimento delle barriere architettoniche, igienico-sanitari e di sicurezza degli impianti, previsti dalla normativa vigente” 516); si tratta degli interventi di RE trasformativa riferiti ad interi edifici e di Ricostruzione di edifici storici crollati o demoliti (Ripristino tipologico) 517

- nel secondo caso rientrano tutti gli interventi che, senza prevedere la demolizione dell’edificio originario, “consentono comunque di realizzare i miglioramenti dell’efficienza energetica, della sicurezza sismica e degli altri requisiti tecnici richiesti dalla normativa vigente ai fini dell’agibilità” 518; si tratta degli interventi di RE conservativa.

Le azioni di Piano stabiliscono “Prescrizioni per gli interventi edilizi” 519, dettagliate dal Regolamento edilizio, che contiene la disciplina generale dell’attività edilizia e le disposizioni regolamentari comunali in materia edilizia. Gli interventi edilizi possono essere oggetto di approfondimenti specifici per verificarne la compatibilità, legati alla relazione tra usi e contesto

Gli interventi urbanistici sono gli interventi di “Ristrutturazione urbanistica e gli interventi di Addensamento e sostituzione urbana 520. “Alla progettazione di interventi di Ristrutturazione urbanistica si applicano le condizioni di sostenibilità contenute nelle Azioni di Piano, oggetto di accertamento della compatibilità ambientale e territoriale in sede di valutazione del permesso di costruire 521. Sono interventi di Ristrutturazione urbanistica anche gli interventi consistenti nella realizzazione delle nuove edificazioni previste dal progetto con dismissione e demolizione dell’edificio originario 522. Il Piano non ammette l’utilizzazione della modalità di intervento di cui al comma 4 dell’art. 13 sopra richiamato, che comporterebbe la realizzazione di nuove edificazioni residenziali all’esterno del perimetro del Territorio urbanizzato.

Ad integrazione degli interventi di riuso e rigenerazione urbana, sono ammessi limitati casi di edificazione all’esterno del perimetro del territorio urbanizzato, ovvero di nuova urbanizzazione, finalizzati comunque a migliorare la qualità urbana e ambientale del territorio mediante il rafforzamento di funzioni già insediate.

516. Interventi di ristrutturazione edilizia – RE Lettera f) di ALLEGATO “Definizione degli interventi edilizi” di cui all’art.9, c.1 della LR 15/2013.

517. Art. 73.4 RE. Fonte: [Http://sitmappe.comune.bologna.it/pugviewer/#!/app/map/default](http://sitmappe.comune.bologna.it/pugviewer/#!/app/map/default)

518. Ibidem.

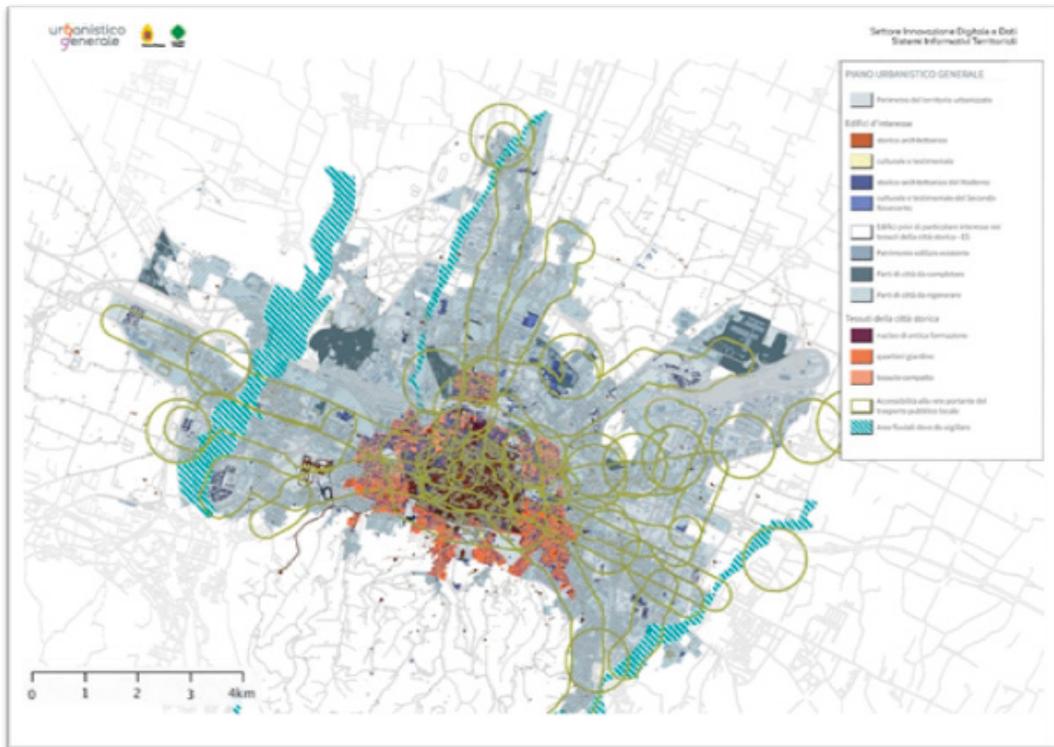
519. Capitolo 4.1.3 Valsat Piano. Fonte: [Http://sitmappe.comune.bologna.it/pugviewer/#!/app/map/default](http://sitmappe.comune.bologna.it/pugviewer/#!/app/map/default)

520. Definiti alle lettere b) e c) del comma 4 dell’art.7 della LR 24/2017.

521. Capitolo 4.1.2 del Documento di Valsat del Piano.

522. Come normati dall’art. 13 della LR 24/2017.

Figura 3 - Piano urbanistico generale, con indicazione di perimetro urbanizzato, tessuti della città storica e delle parti di città da rigenerare, ove concentrare le strategie.



(FONTE: SISTEMI INFORMATIVI TERRITORIALI, [SITMAPPE.COMUNE.BOLOGNA.IT](http://sitmappe.comune.bologna.it))

### 8.1.3. Le componenti e gli elaborati del piano

Il Piano si compone di un insieme di documenti tra loro integrati che concorrono al conseguimento degli obiettivi definiti. Sono documenti costitutivi del Piano:

- Leggere il Piano
- Profili e conoscenze, e relativi approfondimenti conoscitivi
- Assetti e strategie Organizzato in tre rappresentazioni grafiche - Strategie e visione, Strategie urbane, Strategie locali - e in un fascicolo contenente la Disciplina del Piano.
- Documento di Valsat (Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale);
- Tavola dei vincoli 523

Le disposizioni Piano sono formulate in termini di indirizzi e prescrizioni ai sensi dell'art. 28 della LR 24/2017. Gli indirizzi del Piano sono espressi in termini di indirizzi per le politiche urbane e di condizioni di sostenibilità per gli interventi urbanistici; i soggetti pubblici e privati sono tenuti a conformarsi alle disposizioni per quanto attiene il perseguimento delle finalità generali e degli obiet-

523. Cfr. comune di Bologna → Urbanistica e edilizia → Pianificazione → PUG → Disciplina del Piano → 0.1 Disposizioni generali → 0.1b Elaborati del Piano urbanistico generale. Fonte: <http://sitmappe.comune.bologna.it/pugviewer/#/app/map/default>

tivi prestazionali, mantenendo autonomia nella definizione delle modalità attuative.

Le prescrizioni del Piano sono espresse in termini di prescrizioni per gli interventi edilizi, valide anche per gli interventi urbanistici laddove non diversamente disciplinato dagli elaborati dello strumento attuativo. <sup>524</sup> Il Piano non si applica:

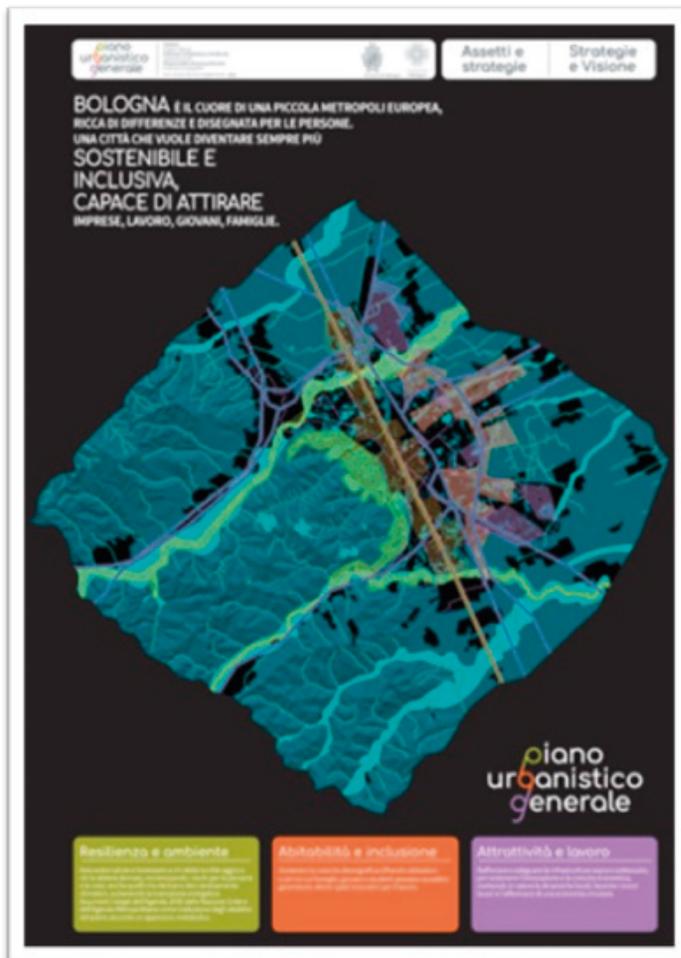
- agli strumenti urbanistici attuativi già approvati e convenzionati alla data di entrata in vigore del Piano, e a loro varianti ricomprese nella Valsat del relativo strumento;
- agli interventi approvati con procedimenti speciali, di cui al Capo V del Titolo III della LR 24/2017 <sup>525</sup>, dei quali sia stata convocata la Conferenza dei Servizi entro la data di adozione del Piano;
- alle varianti non essenziali, come definite dalla LR 23/2004, relative a permessi di costruire, Segnalazioni Certificate di Inizio Attività, Comunicazioni di Inizio Lavori asseverate già rilasciate ed efficaci alla data di entrata in vigore del Piano.

Il documento di profilo conoscitivo del piano introduce all'elaborato Visione per Bologna, un disegno di carattere ideogrammatico che mette in collegamento il PUG con il previgente Piano Strutturale Comunale (PSC) del 2008. Viene a declinarsi così l'assetto consolidato della città e l'individuazione schematica delle parti di territorio investite dalla ricaduta territoriale degli obiettivi del PUG. La tavola Assetti e Strategie - Strategie e visione compone gli enunciati, gli obiettivi e il disegno e si compone di tre obiettivi di sviluppo sostenibile per il futuro della città, che si caratterizzano rispettivamente in: Resilienza e ambiente, Abitabilità e inclusione, Attrattività e lavoro.

<sup>524</sup>. Cfr. comune di Bologna → Urbanistica e edilizia → Pianificazione → PUG → Disciplina del Piano → 0.1 Disposizioni generali → 0.1d Indirizzi per le prescrizioni. Fonte: [Http://sitmappe.comune.bologna.it/pugviewer/#!/app/map/default](http://sitmappe.comune.bologna.it/pugviewer/#!/app/map/default)

<sup>525</sup>. Cfr. Approvazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico e delle modifiche agli insediamenti produttivi esistenti, Titolo III capo V LR 24/2017. Artt. 53, 54.

Figura 4 - Tavola assetti e strategie – Strategie e visione



(FONTE: COMUNE DI BOLOGNA, [DRU.IPERBOLE.BOLOGNA.IT](http://DRU.IPERBOLE.BOLOGNA.IT))

Gli indirizzi formulati dal Piano per gli interventi urbanistici trovano attuazione attraverso la definizione di “Accordi operativi, Piani attuativi di iniziativa pubblica e Permessi di costruire convenzionati.” <sup>526</sup>

Con gli Accordi operativi e i Piani attuativi di iniziativa pubblica l'Amministrazione comunale, in conformità al Piano, stabilisce la disciplina di dettaglio delle trasformazioni e definisce il contributo delle stesse alla realizzazione degli obiettivi del Piano (Assetti e strategie).

Nello specifico, gli interventi urbanistici che ricadono all'interno dei procedimenti attuativi del piano sono costituiti da:

- Le opere pubbliche e opere qualificate dalla legislazione di inte-

<sup>526</sup> Cfr. art. 53 LR 24/2017 *Approvazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico e delle modifiche agli insediamenti produttivi esistenti.*

resse pubblico, di rilievo regionale, metropolitano, d'area vasta o comunale; 527

- Gli interventi di ampliamento e ristrutturazione di fabbricati adibiti all'esercizio di impresa ovvero interventi di nuova costruzione di fabbricati o altri manufatti necessari per lo sviluppo e la trasformazione di attività economiche già insediate; 528
- Le opere pubbliche di interesse statale; 529
- Gli accordi di programma. 530

Le azioni del piano vengono attuate attraverso gli Accordi Operativi o attraverso i Piani Attuativi di Iniziativa Pubblica, nelle modalità definite dall'art. 38 della LR 24/2017, attraverso la definizione del progetto urbano degli interventi da attuare e la disciplina di dettaglio degli stessi relativamente a usi ammissibili, indici e parametri edilizi, modalità di attuazione e alla quantità di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici da realizzare o riqualificare. Ad essi compete l'attribuzione di diritti edificatori attraverso cui canalizzare il contributo degli operatori a favore della costruzione della città pubblica.

Gli interventi di nuova costruzione nel Territorio urbanizzato si attuano con Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA); gli interventi da realizzare fuori dal Territorio urbanizzato e gli interventi che prevedono l'edificazione di aree permeabili prive delle infrastrutture per l'urbanizzazione collocati nel Territorio urbanizzato si attuano con Permesso di costruire. 531

527. Cfr. art. 53 LR 24/2017 *Approvazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico e delle modifiche agli insediamenti produttivi esistenti.*

528. Art. 53 della LR 24/2017 e art. 8 del DPR 160/2010, *Raccordi procedurali con strumenti urbanistici.*

529. Cfr. art. 54 comma 1 legge 24/2017 *Localizzazione delle opere di interesse statale.*

530. Artt. 59, 60 LR 24/2017 *Accordi di programma; Accordi di programma in variante ai piani.*

531. Cfr. Comune di Bologna → PUG → Disciplina del Piano → 0.2e *Accordi operativi e Piani attuativi di iniziativa pubblica.*

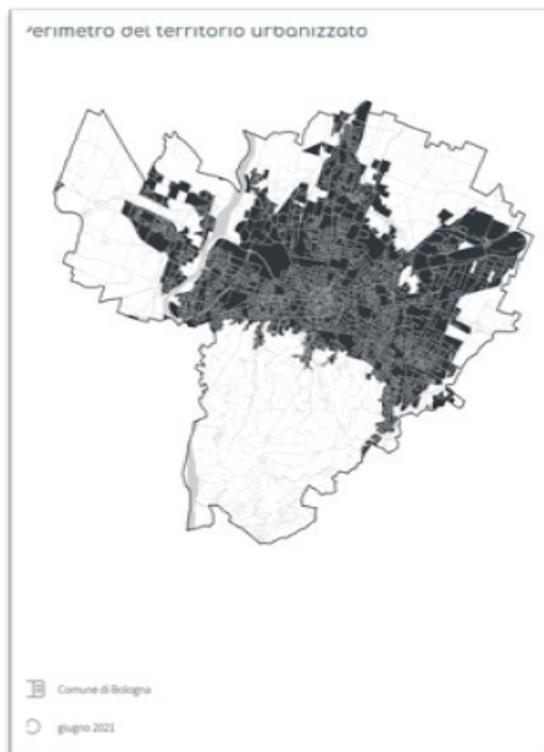
### **8.1.4. La trattazione della questione abitativa all'interno delle prescrizioni del nuovo Piano Urbanistico Generale di Bologna**

Dalle analisi effettuate nella sezione Profilo e conoscenze del Piano emerge come la domanda di abitazioni a Bologna sia in crescita esponenziale, soprattutto nelle zone centrali, nello stesso momento in cui l'offerta risulta quasi azzerata: la domanda potenziale di locazioni a Bologna risulta molto superiore all'offerta disponibile. Attraverso specifiche azioni, il Piano si pone l'obiettivo di incrementare e assicurare una varia e adeguata offerta di nuove abitazioni, per andare incontro alle domande ed esigenze provenienti dalle differenti fasce di popolazione: anziani, giovani, famiglie, studenti e lavoratori.

Le nuove abitazioni verranno realizzate con il recupero del patrimonio edilizio esistente **532** con il completamento di piani vigenti **533**, e attraverso interventi di riuso e rigenerazione di aree urbane **534**. Il Piano incentiva l'orientamento di questi interventi al mercato abitativo in locazione, con particolare interesse per lo sviluppo di segmenti di mercato innovativi.

L'azione si applica alla sezione della Scheda dei Vincoli appartenente al Territorio urbanizzato **535**.

**Figura 5 - Comune di Bologna. Piano Urbanistico Generale. Schede dei vincoli Perimetro del territorio urbanizzato**



(FONTE: COMUNE DI BOLOGNA, [DRU.IPERBOLE.BOLOGNA.IT](http://DRU.IPERBOLE.BOLOGNA.IT))

**532.** PUG, disciplina del Piano, Azione 1.1 A, Favorire il recupero e l'efficientamento del patrimonio edilizio esistente.

**533.** PUG, disciplina del Piano, Azione 1.1b, Completare le parti di città dove la trasformazione non è compiuta.

**534.** PUG, disciplina del Piano, Azione 1.1c, Favorire interventi di riuso e rigenerazione urbana delle aree edificate e dei suoli antropizzati.

**535.** PUG, Tavola dei Vincoli, Territorio Urbanizzato.

Il Comune sostiene e promuove interventi di riuso e rigenerazione urbana che prevedano la realizzazione di abitazioni da porre in locazione, attraverso l'individuazione di incentivi tributari da applicarsi alle superfici realizzate per la locazione a lungo termine (per un periodo pari almeno a 20 anni) a canoni definiti, nei termini degli Accordi Territoriali vigenti ai sensi della L 431/98 - art. 2 co. 3, e come sancito da apposita convenzione tra le parti. <sup>536</sup>

Il Comune incentiva l'immissione sul mercato di alloggi in locazione, sia secondo la logica tradizionale che con riferimento ad alcune categorie innovative di servizi abitativi, quali il co-living/co-housing <sup>537</sup>, il senior housing <sup>538</sup>, lo student housing. <sup>539</sup>

L'incentivazione consiste nel favorire interventi di riuso e rigenerazione urbana destinati alla locazione e in particolare a queste modalità di gestione, promuovendo iniziative attraverso l'impiego di risorse proprie (anche in termini di patrimonio disponibile) o derivate da finanziamenti dedicati da parte di Regione, Stato o Unione Europea. <sup>540</sup>

Il Comune potenzia il Fondo sociale per l'affitto per assistere i nuclei in difficoltà nel pagamento dei canoni di locazione.

Il Piano definisce l'obiettivo quantitativo e qualitativo e le modalità realizzative di interventi di edilizia residenziale sociale (ERS) nel territorio urbanizzato, ad eccezione delle aree a rischio di marginalità sociale e dei tessuti specializzati.

*Si definiscono interventi di ERS quegli interventi di interesse generale funzionali ad incrementare e a differenziare l'offerta di servizi abitativi in locazione, o a proprietà indivisa e assimilabili, a canoni inferiori a quelli di mercato, in modo permanente o per una durata non inferiore a venti anni.* <sup>541</sup>

L'azione che disciplina questi interventi, si applica all'interno delle "Aree in cui aumentare l'offerta di Edilizia Residenziale Sociale".

<sup>536</sup>. Cfr. PUG, Disciplina del Piano, Azione 2.1a Favorire l'aumento e l'innovazione di offerta abitativa in locazione, Indirizzi per le politiche urbane.

<sup>537</sup>. Cfr. azioni 2.1b e 2.1c: *appartamenti per giovani caratterizzati da un adeguato progetto, da spazi per la condivisione e da buone prestazioni tecnologiche.*

<sup>538</sup>. Cfr. azione 2.1b: *abitazioni per anziani, con specifici tagli di alloggi, spazi comuni e offerta di servizi.*

<sup>539</sup>. Cfr. azione 2.1b: *abitazioni per studenti con spazi comuni e servizi condivisi.*

<sup>540</sup>. Tramite attuazione delle norme di cui alle Azioni 2.1b e 2.1c.

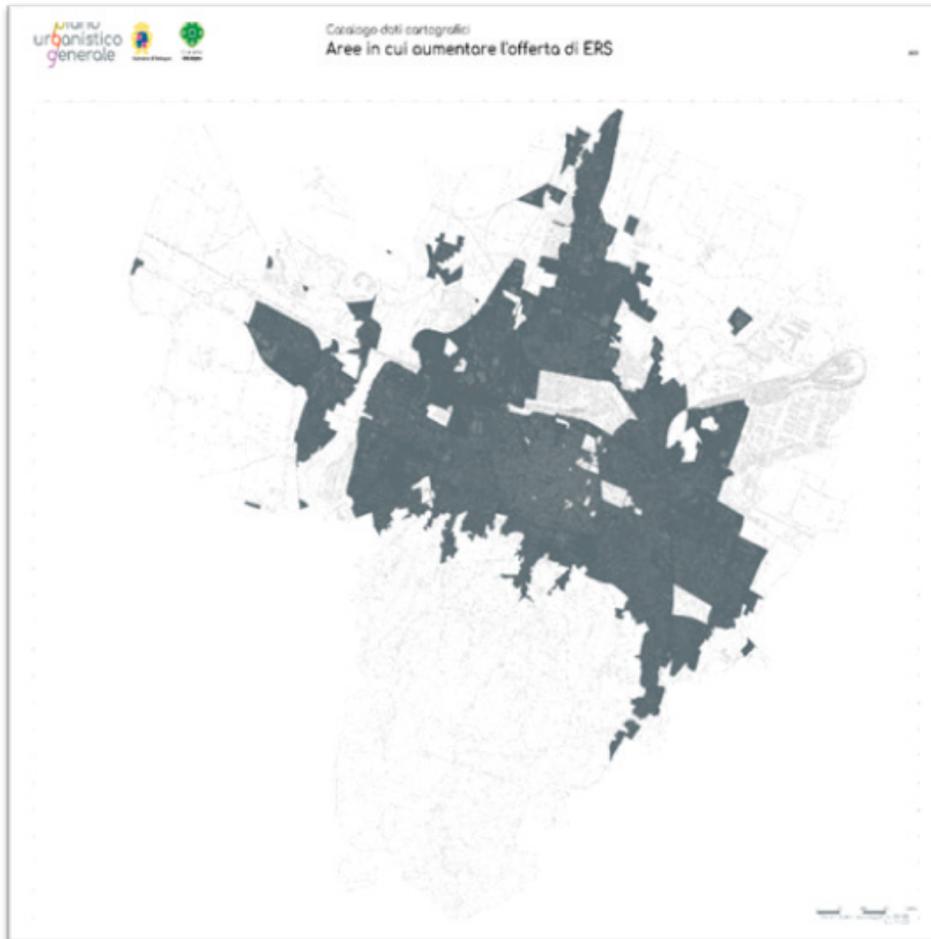
<sup>541</sup>. Definizione del Piano di edilizia residenziale sociale. Fonte: Disciplina del Piano, azione 2.1b, *Favorire l'aumento di offerta abitativa sociale.*

**Tabella 22 - Tipologie di interventi ricompresi nella definizione di ERS<sup>542</sup>**

Interventi di Edilizia Residenziale Pubblica, come disciplinati dalla LR 24/2001 e s.m.i;
Interventi di Edilizia Residenziale convenzionata in locazione permanente o a termine, i cui canoni siano determinati secondo quanto previsto dalla L 431/98 - art. 2 co. 3;
Interventi di Edilizia Residenziale convenzionata promossi da Cooperative a proprietà indivisa, purché la corrisposta di godimento prevista non sia superiore al canone che sarebbe applicabile allo stesso intervento secondo la disciplina della L 431/98 - art. 2 co. 3;
Interventi di Edilizia Residenziale convenzionata per studenti, in abitazioni collettive (A2), le cui rette non siano superiori del 20% rispetto a quelle "agevolate intermedie per ospiti convenzionati" applicate dall'Agenzia Regionale per il Diritto agli Studi Superiori, per analoghe tipologie di residenza e per analoghi standard di servizi offerti;
Interventi per l'abitare condiviso e solidale, come definiti nell'Azione 2.1c;
Interventi di edilizia residenziale convenzionata destinati a persone anziane autosufficienti, come Senior Housing, in abitazioni collettive (A2) o in strutture di servizio alla popolazione di tipo socio-sanitario (D4, D5), le cui rette non siano superiori del 30% rispetto a quelle applicate dall'Azienda per i Servizi alla Persona della Città di Bologna per i servizi del tipo "Appartamenti protetti per anziani autosufficienti" in analoghe tipologie di residenza e per analoghi standard di servizi offerti;
Interventi promossi dall'Agenzia Regionale per il Diritto agli Studi Superiori, in abitazioni collettive;
Interventi promossi da soggetti pubblici destinati a persone anziane autosufficienti, come Senior Housing, oppure destinati a progetti di autonomia abitativa di persone e nuclei con fragilità, in abitazioni collettive (A2) o in strutture di servizio alla popolazione di tipo sociosanitario (D4, D5).

<sup>542</sup>. Fonte: PUG Bologna, Azione 2.1b *Favorire l'aumento di offerta abitativa sociale*, PUG, Disciplina del Piano.

Figura 6 - Aree in cui aumentare l'offerta di Edilizia Residenziale Sociale. Fonte: PUG, catalogo dei dati cartografici



(FONTE: COMUNE DI BOLOGNA, [DRU.IPERBOLE.BOLOGNA.IT](http://DRU.IPERBOLE.BOLOGNA.IT))

Negli strumenti di Programmazione di sua competenza il Comune garantisce l'integrazione e l'adeguata copertura finanziaria per stimolare e incentivare la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale. Il Comune, con finanziamenti propri o mediante l'accesso a finanziamenti pubblici, realizza nuovi alloggi e si impegna nella accelerazione delle procedure di assegnazione, utilizzando Acer Bologna come strumento per attuare queste politiche.

Per rispondere ai profili diversificati che caratterizzano la domanda di nuovi alloggi in locazione, è necessario disporre di sistemi di gestione sociale, di management di spazi condivisi e di mediazione dei conflitti. Il gestore sociale cura lo sviluppo e la manutenzione delle comunità che si formano attorno ai nuovi nuclei abitativi e offre servizi (sociali, culturali, per il tempo libero, di promozione del lavoro, ecc.) alla comunità locale. 543. Il Piano determina in 6.000 alloggi il fabbisogno di ERS da realizzarsi nell'arco di dieci anni.

Per concorrere a soddisfare il fabbisogno di edilizia sociale sono individuate le seguenti disposizioni 544:

543. Cfr. PUG, disciplina del piano, azione 2.1 *Estendere l'accesso alla casa*, Indirizzi per le politiche urbane.

- Negli interventi di Addensamento o sostituzione urbana di cui alla LR 24/2017 - art.7 co. 4 l. c, che interessino un Volume totale (VT) superiore a 20.000 mc, è fatto obbligo di riservare una quota non inferiore al 30% del volume per funzioni residenziali ad interventi di ERS.
- Nell'ambito di questa previsione almeno il 25% di ERS deve riguardare la tipologia a locazione permanente. Tale previsione si applica esclusivamente agli interventi che prevedano funzioni residenziali per almeno il 25% del Volume totale (VT); negli interventi che interessino un Volume Totale (VT) superiore a 20.000 mc, la realizzazione di ERS, deve essere accompagnata da un sistema di gestione sociale nei termini sopra descritti;
- Negli interventi urbanistici che interessino un Volume totale (VT) superiore a 7.000 mc è fatto obbligo di riservare una quota non inferiore al 20% dello stesso Volume per interventi di ERS. Tale previsione si applica esclusivamente agli interventi che prevedano funzioni urbane residenziali per almeno il 50% del Volume totale (VT);
- A tutti gli interventi di ERS qui disciplinati non si applica il contributo di costruzione.

Per assicurare una maggiore articolazione dell'offerta di nuove abitazioni è necessario attivare offerte integrate, per costruire contesti sociali dove sia possibile attivare anche scelte di vita collaborativa. Tra queste rientrano gli interventi di abitare condiviso e solidale (che possono dare luogo a forme di cohousing, condomini e villaggi solidali o altre forme di abitare solidale), promossi da un soggetto collettivo composto da una pluralità di nuclei familiari che progettano e gestiscono in modo condiviso spazi domestici e spazi comuni. In questi interventi vengono perseguiti obiettivi di solidarietà nella gestione quotidiana degli spazi, il contributo sociale di apertura al territorio che il progetto offre alla città, gli elementi di sostenibilità ambientale e edilizia, economica e sociale dell'insediamento. <sup>545</sup>

Il Comune favorisce la sperimentazione di nuove tipologie abitative a partire dagli interventi di nuova costruzione o ristrutturazione del proprio patrimonio abitativo su tutto il territorio urbanizzato. A tal fine l'Amministrazione comunale si attiva direttamente per gli interventi che promuove, finanzia e realizza con le proprie strutture mentre per le attività in capo ad ACER promuove e attiva specifici accordi e verifiche. Il Comune favorisce con incentivi di carattere fiscale e con un regime autorizzativo dedicato la sperimentazione, al di fuori del nucleo di antica formazione, dello sviluppo di attività di accoglienza riconducibili ai principi della sharing economy.

La sperimentazione in oggetto può essere applicata agli interventi urbanistici e, se prevede la realizzazione di forme di abitare condiviso e solidale, questa rientra nel campo di definizione dell'Edilizia Residenziale Sociale: Gli interventi edilizi per l'abitare condiviso e solidale sono interventi a destinazione prevalentemente residenziale con finalità solidaristiche orientate alla partecipazione responsabile dei singoli alla vita collettiva e al conseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile del territorio.

<sup>544</sup>. Cfr. PUG, disciplina del piano, azione 2.1, Condizioni di sostenibilità peer interventi urbanistici.

<sup>545</sup>. Cfr. PUG, disciplina del piano, azione 2.1c Sperimentare nuove forme abitative.

I doveri dei soggetti costituiti per la realizzazione di Abitare condiviso e Solidale:

- Dotazione di una carta dei valori o di un regolamento, se non già specificato nello statuto, nel quale siano contenute le indicazioni per la progettazione condivisa dell'intervento edilizio, le modalità di gestione degli spazi di uso collettivo, le modalità di apertura al territorio dell'iniziativa;
- Individuazione nel progetto edilizio degli spazi abitativi assegnati a ciascun nucleo familiare e gli spazi di uso collettivo con le caratteristiche dettagliate nel Regolamento edilizio
- Sottoscrizione di un Patto di collaborazione o analogo atto di impegno, che definisca le modalità di gestione ed utilizzazione condivisa e aperta ad altre realtà associative del territorio di una parte degli spazi ad uso collettivo. <sup>546</sup>

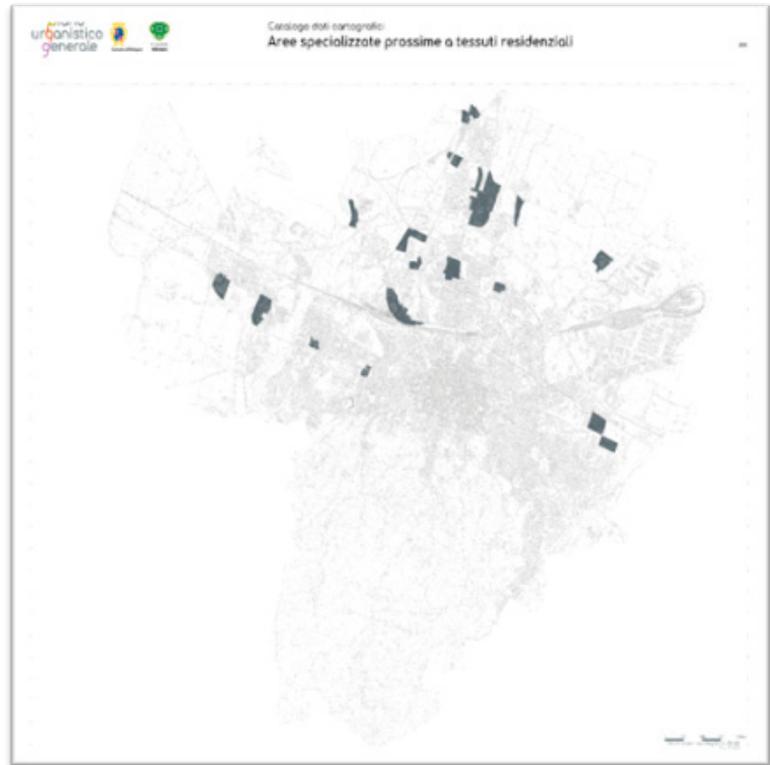
Per favorire interventi di Ristrutturazione urbanistica e di Qualificazione edilizia che sviluppino forme di abitare condiviso, il Piano riconosce un incentivo di natura volumetrica una tantum, nel lotto e in misura massima del 20% rispetto al Volume totale, previa sottoscrizione di una convenzione o atto unilaterale d'obbligo con il Comune per la regolamentazione delle condizioni di cui al Regolamento edilizio - art. 29 <sup>547</sup>. Alcune delle aree specializzate della città si trovano in condizioni di prossimità con contesti abitativi. Le trasformazioni negli usi, sempre più mescolati/articolati, già in essere o in corso, riscontrabili in molti insediamenti specializzati esistenti, mostrano possibilità di convivenze tra pratiche talvolta inedite. La promozione di un mix funzionale, nelle parti più vicine ai servizi e al trasporto pubblico, può essere sostenuta anche attraverso la trasformazione in residenza e la realizzazione di interventi di ERS, se compatibili e sostenibili anche in termini sociali, che nel PUG viene normata attraverso l'azione 2.1d "Introdurre mix funzionali e tipologici nelle aree specializzate prossime a tessuti residenziali."

<sup>546</sup>. Cfr. PUG, disciplina del piano, azione 2.1c *Sperimentare nuove forme abitative*. Prescrizioni per gli interventi urbanistici.

<sup>547</sup>. Requisiti e parametri prestazionali integrativi degli edifici soggetti a flessibilità progettuale, comma 2, Promozione di interventi per l'abitare condiviso e solidale.

L'azione si applica nei seguenti tessuti della città:

*Figura 7- Aree specializzate prossime a tessuti residenziali*



FONTE: PUG, CATALOGO DEI DATI CARTOGRAFICI

La sperimentazione in oggetto, se è finalizzata ad usi differenti dall'uso residenziale, segue le modalità di intervento ordinariamente stabilite per il riuso e la rigenerazione urbana. 548

La regolamentazione dei processi partecipativi per l'attuazione di programmi di edilizia residenziale sociale viene normata attraverso l'azione 2.1e della Disciplina di Piano "Coinvolgere le comunità attraverso processi partecipativi": i processi partecipativi hanno l'obiettivo di accrescere la qualità delle trasformazioni e introdurre innovazione 549. L'attivazione di processi partecipativi in occasione di interventi di Addensamento o sostituzione urbana e di Ristrutturazione urbanistica è essenziale per migliorare l'inserimento del nuovo insediamento nel contesto urbano esistente. Secondo quanto previsto nel punto 0.2b della Disciplina 550, i processi partecipativi sono inseriti nel processo di rigenerazione che attua il Piano.

548. Di cui alle azioni 1.1 a e 1.1c, *Favorire il recupero e l'efficientamento del patrimonio edilizio esistente, Favorire interventi di riuso e rigenerazione urbana delle aree edificate e dei suoli antropizzati.*

549. Cfr. PUG, Disciplina del Piano, Azione 2.1e *Coinvolgere le comunità attraverso processi partecipativi.*

550. Cfr. PUG, Attuazione del Piano, 0.2b *Processi di rigenerazione urbana.*

Il Comune promuove l'attivazione di forme strutturate di concertazione e partecipazione con l'obiettivo di coinvolgere i seguenti soggetti nella costruzione delle politiche di attuazione e sviluppo delle scelte di Piano:

- Le istituzioni e gli enti che esprimono interessi generali della collettività;

- I Quartieri che esprimono interessi specifici della comunità legata al territorio;
- I portatori d'interesse pubblici particolari, volti a garantire il buon funzionamento, la sicurezza, la tutela del territorio e dei suoi beni;
- Le organizzazioni sociali ed economiche;
- Le associazioni, i soggetti che presidiano parti di società, i singoli cittadini. 551

È possibile presentare proposte di Accordo operativo per interventi di Addensamento o sostituzione urbana solamente se accompagnati dagli esiti di un preventivo processo di coinvolgimento e partecipazione della popolazione residente nelle vicinanze dell'area potenzialmente interessata.

Questo processo è avviato sulla base di un programma condiviso tra i promotori, il Quartiere e l'Ufficio di Piano, che esplicita i principali obiettivi iniziali, le modalità di lavoro, i punti fermi derivanti dalla pianificazione vigente, gli strumenti di comunicazione atti a promuovere il percorso.

Le tavole di Piano Assetti e strategie - Strategie locali, costituiscono riferimento e base di partenza per la verifica dell'areale coinvolto dalla possibile trasformazione. Questa disposizione si applica anche nel caso di Accordi di programma di cui all'art. 60 della LR 24/2017 552 e verrà applicata con specifico riferimento alle condizioni e ai contenuti propri dell'Accordo. Nel caso di Piani attuativi di iniziativa pubblica, o qualora il Comune intenda promuovere la presentazione di proposte di accordi operativi attraverso la promozione di avvisi pubblici di manifestazione di interesse, la fase di partecipazione preliminare per la definizione degli obiettivi da perseguire attraverso le trasformazioni il processo di coinvolgimento e partecipazione è in capo al Comune che lo svolge preliminarmente all'avvio di dette procedure.

#### *8.1.4.1. La realizzazione delle dotazioni di ERS previste dal PUG all'interno degli interventi urbanistici in attuazione*

Secondo le prescrizioni della pianificazione previgente recepite dal PUG sono in corso di attuazione circa 20 interventi urbanistici, che coinvolgono una Superficie territoriale di 317 ettari e un totale di Superficie utile pari a 1 milione di mq, di cui una quota a uso residenziale, corrispondente a circa 4.730 alloggi teorici. Il 46 % della Superficie utile prevista dagli strumenti attuativi non è ancora stato interessato da titolo abilitativo rilasciato. Di questi, secondo le attuali previsioni, la quota di Superficie utile residenziale residua è pari a 277 mila mq corrispondente a 3.696 alloggi teorici (75 mq di Su). Tali aree sono appartenenti alle parti di città da completare. 553

551. Cfr. PUG, Disciplina del Piano, Azione 2.1e *Coinvolgere le comunità attraverso processi partecipativi*, Indirizzi per le politiche urbane.

552. LR 24/2017 Emilia-Romagna, Titolo IV, Art.60 *Accordi di programma in variante ai piani*

553. Cfr. PUG, Approfondimenti conoscitivi, Dimensione urbana, 2.1.1 *Interventi urbanistici in attuazione*.

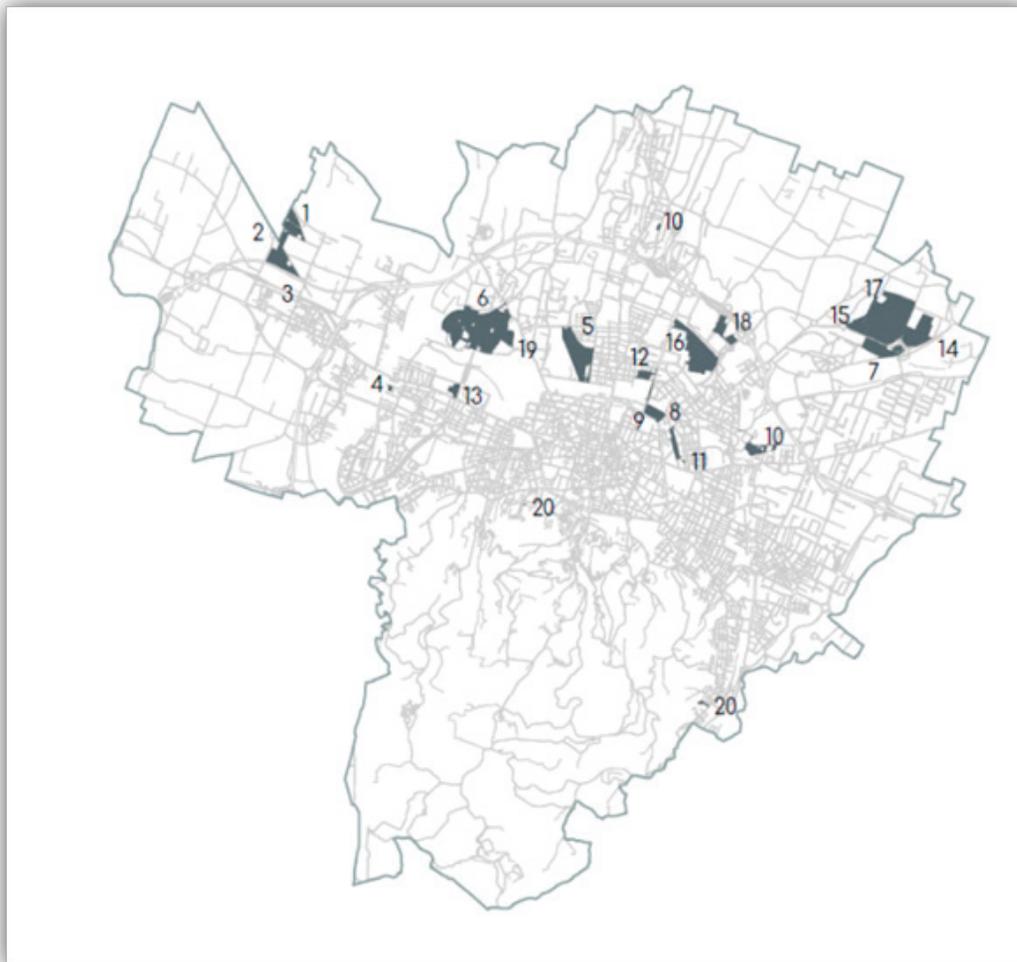
Figura 8 - PUA in corso di attuazione recepiti dal PUG dalla pianificazione previgente

a. PUA in corso di attuazione										
n.	Denominazione	Scadenza	ST	SU Tot	SU resid. Prog	Alloggi teorici 75 mq	SU altro Prog	SU residui** TOT	SU resid. residui**	SU altro residui **
1	P4- Borgo 1	11/09/2023	105.545	36.941	0	0	36.941	28.275	x	28.275
2	P4- Borgo 2	11/09/2023	29.784	10.424	0	0	10.424	1.302	x	1.302
3	P4- Borgo 3	11/09/2023	129.520	45.332	0	0	45.332	14.136	x	14.136
4	R4- Via della Guardia	23/06/2023	6.848	3.556	3.556	47	0	0	0	x
5	RS.2 Ex Mercato Ortofrutticolo	23/06/2024	285.273	128.362	92.503	1.233	35.859	79.663	60.206	19.457
6	Q Bertalia Lazzaretto	27/12/2027	727.217	203.062	158.796	2.117	44.266	157.385	138.839	18.546
7	H Aree Annesse Sud	13/07/2025	142.650	83.500	58.500	780	25.000	83.500	58.500	25.000
8	R Hera (attrezzature)	18/05/2026	46.414	20.040	0	0	20.040	5.305	x	5.305
9	R3.53 Hera	18/05/2026	12.932	4.637	0	0	4.637	2.780	x	2.780
10	O Scandellara	26/05/2027	75.069	13.267	12.362	165	905	9.005	8.244	762
11	RS.8B Veneta	05/12/2022	47.137	15.757	10.391	139	5.366	0	0	0
12	RS.1D Fiera / Stalingrado	21/12/2023	35.378	10.830	10.346	138	484	3.100	3.100	0
13	E Ex Officine Sabiem	2026	32.000	9.500	7.600	101	1.900	7600	7.600	1.900
14	CAM Ex Asam	17/09/2021	360.200	49.336	0	0	49.336	49.336	x	49.336
15	CAM Business Park	20/09/2018	80.176	30.000	0	0	30.000	3.969	x	3.969
16	QF Quartiere Fieristico	15/12/2025	331.100	200.000	0	0	200.000	2.135	x	2.135
17	M FICo	01/04/2027	611.878	170.000	0	0	170.000	16.500	x	16.500
18	F Fondazione Malavasi	17/03/2026	24.000	9.660	0	0	9.660	7.360	x	7.360
19	R3.22 Michelino	07/12/2017	76.116	13.516	0	0	13.516	2.818	x	2.818
20	R3.52* (n.30) Via Bellinzona/Via Ardighò	2026	7.920	700	700	9	0	700	700	0
Totale			3.167.157	1.058.420	354.754	4.729	703.666	488.177	277.189	199.581

\*\* Si considera **residuo** ciò che resta rispetto a quanto in attuazione, e si considera **in attuazione** ciò che ha un titolo rilasciato

(FONTE: COMUNE DI BOLOGNA, [DRU.IPERBOLE.BOLOGNA.IT](http://DRU.IPERBOLE.BOLOGNA.IT))

Figura 9 - Localizzazione interventi PUA in corso di attuazione



(FONTE: [SITMAPPE.COMUNE.BOLOGNA.IT](http://SITMAPPE.COMUNE.BOLOGNA.IT))

Per quanto riguarda le aree ricomprese nel territorio urbanizzato art. 32 comma 2 lettera b; quindi, le aree per le quali siano stati rilasciati o presentati titoli abilitativi edilizi per nuove costruzioni o siano state stipulate convenzioni urbanistiche attuative, è stato ricostruito il quadro delle convenzioni in essere e/o le aree parzialmente attuate derivanti da strumenti urbanistici.

Nella tabella di cui alla pagine precedente, le righe con sfondo grigio riguardano interventi a carattere prevalentemente residenziale.

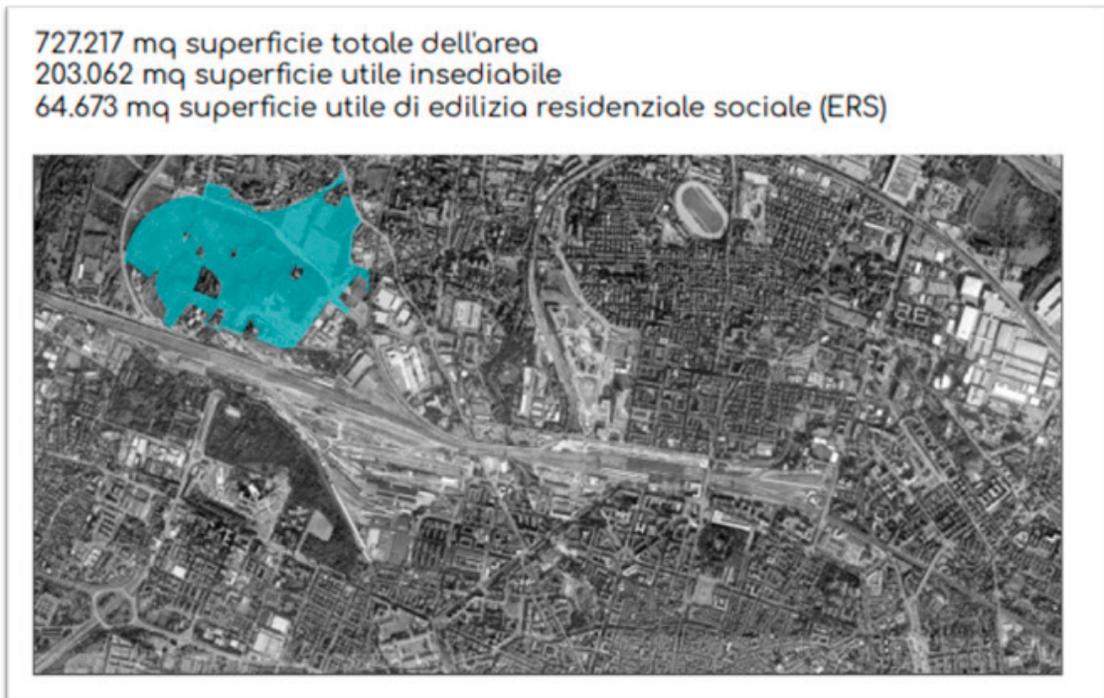
*8.1.5. Caso di studio: Realizzazione di comparti di edilizia residenziale sociale nell'ambito di città da completare Q – Bertalia Lazzaretto, recepito dalla pianificazione previgente (da PSC: Ambito in trasformazione n. 129 "Bertalia-Lazzaretto")<sup>554</sup>*

Il POC con valore ed effetti di PUA è stato approvato con delibera PG n. 427434/2017 dal Consiglio Comunale con O.d.g. 441 del 4/12/2017 ed è in vigore dal 27/12/2017.

Il POC/PUA ha come obiettivo quello della realizzazione di un insediamento che integri le strutture universitarie alla residenza e agli usi di interesse pubblico e di un nuovo assetto infrastrutturale che completi il quadrante nord-ovest della città.

Prevede la realizzazione di un plesso scolastico superiore e di alloggi destinati alle fasce di popolazione con redditi intermedi.

*Figura 10 - Estensione area di progetto*



<sup>554</sup>. Cfr. PUG, Approfondimenti conoscitivi, dimensione urbana, schede PUA, n.6 Q Bertalia-Lazzaretto.

Figura 11 - Carichi insediativi previsti dal PUA



(FONTE: [SITMAPPE.COMUNE.BOLOGNA.IT](http://SITMAPPE.COMUNE.BOLOGNA.IT))

Il POC/PUA comprende una Superficie Territoriale Totale di 727.217 mq suddivisa in circa 60 lotti/insule funzionali di attuazione, alcune di titolarità del Comune di Bologna e altre di titolarità privata. La quantità edilizia complessiva del POC/PUA è così suddivisa:

- 10.251 mq di superficie ad usi pubblici;
- 294.400 mq di interesse urbano, per la realizzazione di due grandi parchi e di verde di vicinato;
- 33.500 mq di aree per attrezzature pubbliche;
- 65.500 mq di parcheggi pubblici e percorsi pedonali e ciclabili;

La superficie utile insediabile all'interno dell'area è di 203.062 mq così suddivisa:

- 158.796 mq ad uso residenziale (78%), di cui 64.673 mq di edilizia residenziale sociale (ERS);
- 25.720 mq ad uso servizi per la formazione universitaria (13%);
- 18.546 mq ad uso commerciale e direzionale (9%).

#### 8.1.5.1. L'Attuazione dei lotti

A seguito dell'accordo operativo tra Comune e lottizzanti di prima fase, sono stati rilasciati i Permessi di Costruire per i lotti 2a-2b, 6a, ex 6ter e i lotti 15.

Dopo la comunicazione da parte dell'Università di rinunciare alla realizzazione della metà della superficie ad essa destinata si è proceduto ad una variante al piano.

Il 14/12/2017 il Consiglio Comunale approva con Delibera ODG 441/2017 il Piano Operativo Comunale con valore ed effetti di Piano Urbanistico Attuativo in variante al PPIP relativo alla zona integrata di settore R5.3 Bertalia - Lazzaretto, a seguito del quale, dal

2018, sono state stipulate delle convenzioni urbanistiche per l'attuazione dei lotti:

- ex 6ter sottoscritta il 09/05/2018 (Rep. 97573/34150);
- 1a, 1b e 1c sottoscritta il 12/06/2018 (Rep. 97713/34224);
- 10a bis e 16a sottoscritta il 03/08/2018 (Rep. 36149/23335);
- 4a sottoscritta il 21/09/2018 (Rep. 98058/34429);
- 16b sottoscritta il 14/11/2018 (Rep. 98253/34560);
- 26b sottoscritta il 16/11/2018 (Rep. 98267/34568);
- D1, D2,D3,D4,D5,D6 sottoscritta il 20/09/2019.

Per i restanti lotti:

*Tabella 23 – Previsioni di attuazione per comparti*

2 A – 2 B	In data 07/08/2009 è stato presentato un Permesso di Costruire (PG n. 203255/2009 del 07/08/2009) per un edificio di nuova costruzione ad uso residenziale ultimato nel 2013 e in data 09/12/2013 è stato presentato un Permesso di Costruire per le opere di urbanizzazione primaria (PG n. 315973/2013 del 09/12/2013) rilasciato il 08/03/2016 e attualmente in fase di realizzazione
6 A	In data 09/07/2009 è stato presentato un Permesso di Costruire (PG n. 179092/2009 del 09/07/2009) per un edificio di nuova costruzione ad uso residenziale, oggi in fase di realizzazione e in data 27/09/2016 è stato presentato un Permesso di Costruire per le opere di urbanizzazione primaria (PG n.320806/2016 del 27/09/2016) rilasciato il 16/04/2018 e attualmente in corso di realizzazione.
<i>Ex 6ter</i>	In data 26/07/2016 è stato presentato un Permesso di Costruire (PG n. 253914/2016 del 26/07/2016) per la realizzazione di un edificio ad uso residenziale di otto piani fuori terra e due piani interrati, attualmente in corso di realizzazione. E in data 10/12/2016 è stato presentato un Permesso di Costruire per opere di urbanizzazione primaria (PG n. 410821/2016 del 10/12/2016) rilasciato il 24/05/2018 e in fase di realizzazione
15 a	In data 11/08/2009 è stato presentato un Permesso di Costruire (PG n. 204501/2009 del 11/08/2009) per la realizzazione di un edificio ad uso residenziale in parte realizzato. Per le opere di urbanizzazione sono stati invece rilasciati due titoli abilitativi: stralcio 1 (PG n. 105722/2016 del 31/03/2016) rilasciato il 30/06/2016, i cui lavori sono stati completati e stralcio 2 (PG n. 200645/2016 del 09/06/2016) rilasciato il 13/07/2017, attualmente in corso di realizzazione
15 b	In data 11/08/2009 è stato presentato un Permesso di Costruire (PG n. 204538/2009 del 11/08/2009) per la realizzazione di un edificio ad uso residenziale, ad oggi in fase di completamento.

### 8.1.5.2. Edilizia convenzionata

La variante al POC/PUA prevede la localizzazione della quota di ERS sui lotti comunali ad uso residenziale.

I 64.673 mq di superficie utile, pari a circa 1.000 alloggi, saranno realizzati nel comparto prossimo a via Agucchi che accorpa i lotti comunali, per agevolare la formazione di programmi ERS potenzialmente autonomi realizzabili contestualmente a stralci funzionali di opere di urbanizzazione primaria dedicati.

Figura 12 – Attuazione comparto edilizia residenziale sociale

5. Riepilogo attuazione									
Lozzaretto	St [mq]	SU [mq]	SU Res [mq]	Alloggi*	SU ERS/ERP [mq]	Alloggi ERS/ERP*	St DOT_PU [mq]	St DOT_VERDE [mq]	St DOT_altro [mq]
Dati previsti	727.217	203.062	158.796	2.117	64.673	924	65.460	282.240	33.482
Dati presentati**		45.677	19.957	343	-	-	4.900	17.400	-
% Attuazione		22%	13%				7%	6%	0%

\* Il numero degli alloggi viene calcolato come SU/75 mq, mentre quello per gli alloggi ERS/ERP è definito come SU/70 mq.  
 \*\* Si considera in attuazione la quota di superficie compresa nei titoli abilitativi rilasciati.  
 \*\*\* Dati aggiornati a Febbraio 2020.

(FONTE: [SITMAPPE.COMUNE.BOLOGNA.IT](http://SITMAPPE.COMUNE.BOLOGNA.IT))

## 8.2 ALLEGATO 2. Il nuovo Piano di Governo del Territorio (P.G.T.) di Milano<sup>555</sup>

### *8.2.1. Le fasi di pianificazione e approvazione del nuovo Piano di Governo del Territorio (PGT Milano 2030)*

Con Deliberazione della Giunta Comunale n. 2282 del 29/12/2016, e secondo le disposizioni della Legge Regionale della Lombardia 31/2014 *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato*, sono state approvate le linee di indirizzo per l'avvio del procedimento di redazione del nuovo Documento di Piano e delle varianti del Piano dei Servizi e del Piano delle Regole del Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano, e del relativo procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Con la delibera di Consiglio comunale del 05/03/2019 viene adottato il nuovo Piano di Governo del Territorio, la variante del Piano dei Servizi e la variante del Piano delle Regole.

Successivamente, in data 14/10/2019 il nuovo strumento urbanistico viene approvato, ed attraverso l'avviso n.6 di approvazione definitiva, entra in vigore acquisendo piena efficacia dal 5/5/2020. Le modalità di svolgimento, di informazione e comunicazione della Valutazione Ambientale Strategica di piani e programmi sono definite dalla normativa regionale vigente, in particolare dalla Deliberazione della Giunta Regionale n. IX/761 del 10/11/2010 e dalla D.G.R. n. 3836 del 25/07/2012. <sup>556</sup>

<sup>555</sup>. Sintesi e presentazione dei Documenti di Piano. Fonte: [https://www.pgt.comune.milano.it/SintesiPGT\\_Milano2030.pdf](https://www.pgt.comune.milano.it/SintesiPGT_Milano2030.pdf)

<sup>556</sup>. Cfr. [CDM-1548765563-2], Impostazione procedurale e metodologica del percorso integrato di revisione del PGT e di VAS - Modello procedurale e metodologico utilizzato. Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

Tabella 24 - Iter di formazione nuovo PGT di Milano

2016	Approvazione, tramite deliberazione di giunta comunale n. 2282 29/12/2016 delle nuove linee di indirizzo per un nuovo Documento di Piano e per le varianti del Piano delle Regole e dei Servizi.
2019/1	Il Consiglio comunale, in data 05/03/2019, ha adottato il Piano di Governo del Territorio comprendente il <i>nuovo Documento di Piano, la variante del Piano dei Servizi, comprensivo del Piano per le Attrezzature Religiose e la variante del Piano delle Regole.</i> Da marzo a ottobre 2019, c'è stato il periodo di salvaguardia.
2019/2	Approvazione del Nuovo PGT da parte del consiglio comunale del 14/10/2019
2020	Acquisizione di piena efficacia del PGT attraverso avviso n.6 di approvazione definitiva del 5/5/2020.

Secondo i riferimenti della succitata DGR 557, il modello procedurale viene riassunto nelle seguenti fasi:

- Fase 0 – 1: *preparazione ed orientamento*, mirata alla definizione degli orientamenti iniziali di Piano e alla redazione del Rapporto Preliminare sulla base di una prima analisi di sostenibilità;
- Fase 2: *elaborazione e redazione*, da condurre a seguito della determinazione degli obiettivi generali, della definizione dell'ambito di influenza del Piano e dell'avvio del confronto con pubblico e soggetti interessati, culmina nella redazione del Piano e del Rapporto Ambientale;
- Fase 3: *adozione/approvazione*, comprende la messa a disposizione degli elaborati di piano e di VAS, al fine di conseguire pareri, contributi, ed osservazioni in merito alle scelte effettuate;
- Fase 4: *attuazione e gestione*; a valle dell'approvazione del Piano, comprende l'attuazione del Piano e la verifica periodica degli effetti delle azioni di piano tramite monitoraggio.

Entro 90 giorni dalla scadenza dei termini per la presentazione delle osservazioni (31/07/2018), l'Autorità Competente per la VAS, d'intesa con l'Autorità Procedente, alla luce della proposta di Piano e del Rapporto Ambientale, ha formulato il Parere Motivato, presupposto per la prosecuzione del procedimento di approvazione del Piano. Il Parere Motivato è stato formulato con Determina Dirigenziale n. 62 del 27 settembre 2018.

In tale sede si è espresso parere favorevole di compatibilità ambientale della proposta di piano a condizione che vengano recepite alcune indicazioni, raccomandazioni e condizioni derivanti dalla procedura VAS e richiamate nel documento.

557. Cfr. Modello metodologico procedurale e organizzativo della valutazione ambientale di piani e programmi (VAS) -Modello generale. Fonte: <https://info.circolari.lombardia.it>

*Figura 13 - Modello metodologico procedurale e organizzativo di riferimento per Aggiornamento PGT*

Fase del P/P	Processo di P/P	Valutazione Ambientale VAS
<b>Fase 0</b> Preparazione	P0.1 Pubblicazione avviso di avvio del procedimento P0.2 Incarico per la stesura del P/P P0.3 Esame proposte pervenute ed elaborazione del documento programmatico	A0.1 Incarico per la redazione del Rapporto Ambientale A0.2 Individuazione autorità competente per la VAS
<b>Fase 1</b> Orientamento	P1.1 Orientamenti iniziali del P/P P1.2 Definizione schema operativo P/P P1.3 Identificazione dei dati e delle informazioni a disposizione dell'autorità procedente su territorio e ambiente	A1.1 Integrazione della dimensione ambientale nel P/P A1.2 Definizione dello schema operativo per la VAS, e mappatura dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico coinvolto A1.3 Verifica delle presenze di Siti Rete Natura 2000 (sic/zps)
<b>Conferenza di valutazione</b>	avvio del confronto	
<b>Fase 2</b> Elaborazione e redazione	P2.1 Determinazione obiettivi generali P2.2 Costruzione scenario di riferimento e di P/P P2.3 Definizione di obiettivi specifici, costruzione di alternative/scenari di sviluppo e definizione delle azioni da mettere in campo per attuarli P2.4 Proposta di P/P	A2.1 Definizione dell'ambito di influenza (scoping), definizione della portata delle informazioni da includere nel Rapporto Ambientale A2.2 Analisi di coerenza esterna A2.3 Stima degli effetti ambientali attesi, costruzione e selezione degli indicatori A2.4 Valutazione delle alternative di P/P e scelta di quella più sostenibile A2.5 Analisi di coerenza interna A2.6 Progettazione del sistema di monitoraggio A2.7 Studio di incidenza delle scelte del piano sui siti di Rete Natura 2000 (se previsto) A2.8 Proposta di Rapporto Ambientale e Sintesi non tecnica
<b>Conferenza di valutazione</b>	messa a disposizione e pubblicazione su web (sessanta giorni) della proposta di P/P, di Rapporto Ambientale e Sintesi non tecnica avviso dell'avvenuta messa a disposizione e della pubblicazione su web comunicazione della messa a disposizione ai soggetti competenti in materia ambientale e agli enti territorialmente interessati invio Studio di incidenza (se previsto) all'autorità competente in materia di SIC e ZPS	
<b>Conferenza di valutazione</b>	valutazione della proposta di P/P e del Rapporto Ambientale	
	Valutazione di incidenza (se prevista): acquisizione del parere obbligatorio e vincolante dell'autorità preposta	
	<b>PARERE MOTIVATO</b> <i> predisposto dall'autorità competente per la VAS d'intesa con l'autorità procedente</i>	
<b>Fase 3</b> Adozione Approvazione	3.1 <b>ADOZIONE</b> - P/P - Rapporto Ambientale - Dichiarazione di sintesi 3.2 <b>DEPOSITO / PUBBLICAZIONE / TRASMISSIONE</b> Deposito presso i propri uffici e pubblicazione sul sito web sivas di: P/P, Rapporto Ambientale e Sintesi non tecnica, parere ambientale motivato, dichiarazione di sintesi e sistema di monitoraggio Deposito della Sintesi non tecnica presso gli uffici della Regione, delle Province e dei Comuni. Comunicazione dell'avvenuto deposito ai soggetti competenti in materia ambientale e agli enti territorialmente interessati con l'indicazione del luogo dove può essere presa visione della documentazione integrale. Pubblicazione sul BURL della decisione finale 3.3 <b>RACCOLTA OSSERVAZIONI</b> 3.4 Controdeduzioni alle osservazioni pervenute, a seguito di analisi di sostenibilità ed eventuale convocazione della Conferenza di Valutazione.	
<i>Schema di massima in relazione alle singole tipologie di piano</i>		
	<b>PARERE MOTIVATO FINALE</b> <i> predisposto dall'autorità competente per la VAS d'intesa con l'autorità procedente</i>	
	3.5 Aggiornamento degli atti del P/P in rapporto all'eventuale accoglimento delle osservazioni. <b>APPROVAZIONE</b> - P/P - Rapporto Ambientale - Dichiarazione di sintesi finale 3.6 Deposito degli atti presso gli uffici dell'Autorità procedente e informazione circa la decisione	
<b>Fase 4</b> Attuazione gestione	P4.1 Monitoraggio dell'attuazione P/P P4.2 Monitoraggio dell'andamento degli indicatori previsti P4.3 Attuazione di eventuali interventi correttivi	A4.1 Rapporti di monitoraggio e valutazione periodica

La medesima Delibera prevede che l'aggiornamento del PGT debba comprendere la redazione di un nuovo Documento di Piano e delle varianti del Piano dei Servizi e del Piano delle Regole, in ottemperanza a principi che ridefiniscano gli obiettivi e gli strumenti per il governo del territorio, riassumibili nelle seguenti tematiche.

Figura 14 - Linee di indirizzo programmatico per l'aggiornamento del PGT

Tem/obiettivi	Linee di indirizzo	
1. Attrattività ed inclusione della città	1.1	Sviluppare visione e dimensione metropolitana delle politiche di governo del territorio
	1.2	Favorire l'innovazione urbana, sollecitando soluzioni creative e sperimentali per la crescita sostenibile della città
	1.3	Favorire l'inclusione sociale di persone e gruppi svantaggiati
	1.4	Facilitare l'integrazione tra programmazione urbanistica e politiche di mobilità
	1.5	Semplificare l'impianto normativo perchè possa essere fattore abilitante per lo sviluppo
	1.6	Favorire il ruolo del commercio per rivitalizzare ambiti urbani carenti di servizi
2. Rigenerazione urbana e recupero degli edifici	2.1	Dare priorità alle grandi trasformazioni in grado di ridefinire l'assetto della città
	2.2	Dare priorità alle trasformazioni puntuali e diffuse per promuovere il ciclo naturale della città
	2.3	Attivare e regolamentare forme sperimentali di riuso temporaneo degli immobili
	2.4	Individuare strumenti innovativi per promuovere il recupero degli edifici abbandonati e dei luoghi del degrado
	2.5	Estendere le strategie di rigenerazione urbana alla città pubblica e alle sue dotazioni territoriali anche in campo energetico
3. Resilienza e adattamento ai cambiamenti	3.1	Sviluppare strategie urbane orientate alla gestione efficace dei rischi ambientali e all'adattamento ai cambiamenti climatici
	3.2	Sviluppare la rete ecologica valorizzando il ruolo dei parchi urbani e territoriali
	3.3	Ridurre il consumo di suolo e favorire la sostenibilità delle trasformazioni urbane
	3.4	Avviare politiche di riqualificazione di edifici e spazi pubblici al fine di ampliare le aree a verde e di orientare interventi di rinaturalizzazione
	3.5	Intervenire con un approccio integrato e sistemico, sul riassetto della componente geologica, idrogeologica e sismica della città
4. Qualità degli spazi e dei servizi per rilanciare le periferie	4.1	Implementare politiche e strumenti orientati alla qualità della vita, dello spazio e dei servizi
	4.2	Valorizzare la coesione territoriale e sociale, valorizzando le centralità dei quartieri
	4.3	Implementare le politiche legate all'housing sociale, al fine di soddisfare la pluralità della domanda e diversificare l'offerta
	4.4	Definire modalità e strumenti per recepire la domanda di servizi
	4.5	Stimolare la dimensione qualitativa dei progetti anche attraverso lo strumento del concorso
5. Semplificazione e partecipazione dei cittadini al governo della città	5.1	Semplificazione delle norme e delle procedure
	5.2	Favorire integrazione tra strumenti di settore e strumentazione urbanistica generale
	5.3	Integrare la dimensione normativa con quella attuativa
	5.4	Attivare forme innovative di partecipazione per il governo dei processi
	5.5	Attivare forme innovative di partecipazione, come da documento "Progettare insieme la città - Linee guida per la sperimentazione di percorsi partecipati" (del GC n. 1086/2016)

(FONTE: [PGT.COMUNE.MILANO.IT](http://PGT.COMUNE.MILANO.IT))

### *8.2.2. Il rapporto del Piano con la pianificazione regionale e metropolitana*

Il nuovo iter di Piano segue le disposizioni della Legge Regionale della Lombardia 31/2014 “Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato.”

La medesima Deliberazione dà atto della necessità di aggiornamento del PGT 2012, a seguito di disposizioni normative che hanno introdotto innovazioni in materia di governo del territorio <sup>558</sup> e dell’approvazione di nuovi strumenti di pianificazione sovraordinata <sup>559</sup> aventi efficacia di orientamento, indirizzo e coordinamento e, per alcune disposizioni, anche di efficacia prevalente e vincolante sugli atti di pianificazione locale. I principali elementi di innovazione e le nuove strategie per il governo del territorio all’interno del Piano. Nella visione per Milano 2030, il Piano si basa su un Disegno strategico del Documento di Piano esteso alla scala metropolitana ed a un disegno ancora più ampio di ruolo a scala globale; all’interno dei principi caratterizzanti il piano vengono confermate le seguenti fattispecie:

- L’articolazione del Tessuto Urbano Consolidato (TUC) in 3 macro tessuti: Nuclei di Antica Formazione (NAF), Ambiti contraddistinti da un Disegno Urbano Riconoscibile (ADR) e Ambiti di Rinnovamento Urbano (ARU) e della relativa disciplina;
- L’attribuzione di un indice di edificabilità unico pari a 0,35 mq/mq applicato a tutta la città con l’esclusione delle aree destinate all’agricoltura;
- La fissazione di un indice edificatorio massimo il cui superamento risulta possibile solo in contesti di particolare accessibilità;
- L’utilizzo del principio della perequazione urbanistica che prevede la possibilità di trasferire diritti volumetrici da pertinenza indiretta a pertinenza diretta, in parte esteso anche tra aree a pertinenza diretta (ambiti di oggetto di rigenerazione);
- La libera scelta delle funzioni da insediare in tutti i tessuti urbani senza alcuna esclusione e senza una distinzione ed un rapporto percentuale predefinito (principio dell’indifferenza funzionale);
- La classificazione del sistema dei servizi in localizzati esistenti, e da localizzare, che possono, cioè, essere liberamente insediati in tutta la città secondo il principio della sussidiarietà; <sup>560</sup>

All’interno dei principali aggiornamenti del piano vengono altresì inseriti i seguenti elementi di innovazione:

- Il passaggio dalla previsione aprioristica di ambiti di trasformazione al concetto di rigenerazione urbana della città, anche sulla base della normativa sul consumo di suolo;
- La previsione di ambiti di rigenerazione ambientale attraverso un meccanismo di diradamento delle edificazioni, per trasferire i diritti edificatori in altri ambiti oggetto di rigenerazione;
- La revisione delle politiche in tema di edilizia sociale da un lato privilegiando la riqualificazione del patrimonio pubblico esistente, dall’altra stimolando forme abitative convenzionate ed

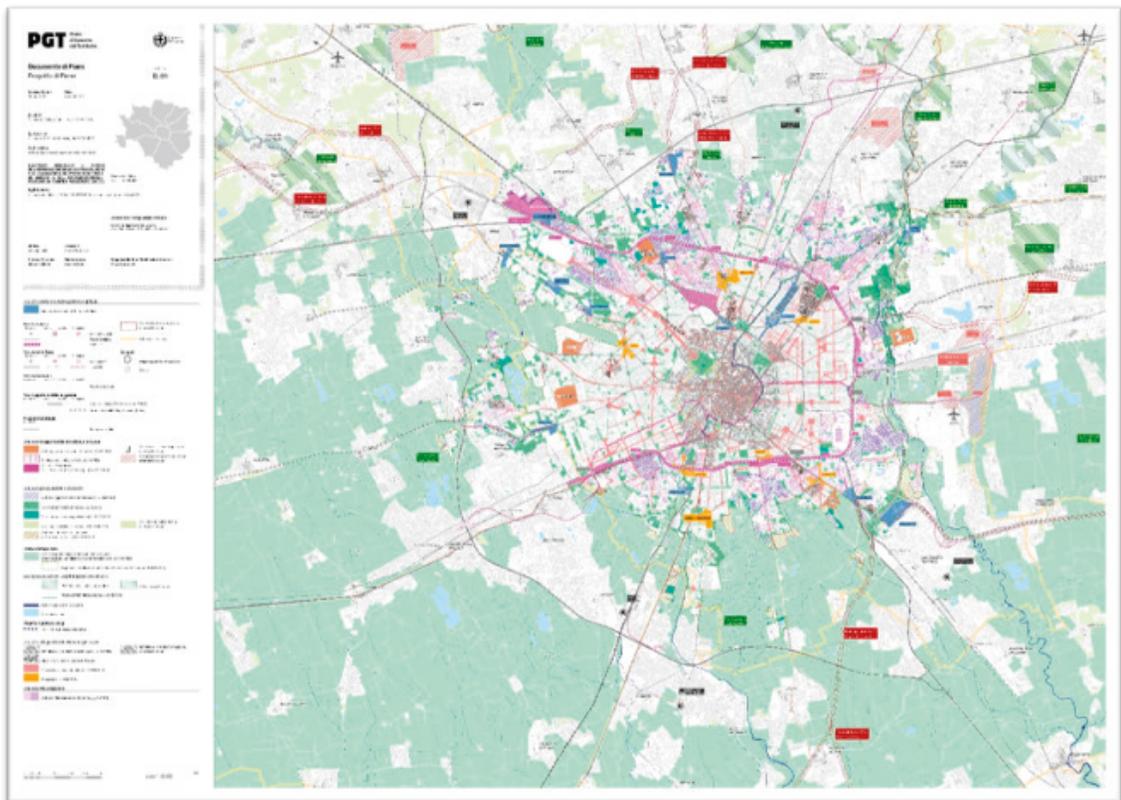
<sup>558</sup>. Si citano in particolare: L.R. n. 31 del 28/11/2014 recante “Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato”; L.R. n. 2 del 03/02/2015 recante “Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio).

<sup>559</sup>. Si citano in particolare il Piano Territoriale Regionale (PTR), il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), il Piano Strategico Triennale del Territorio Metropolitan (PSM) (2016-2018) della Città Metropolitana di Milano.

<sup>560</sup>. Cfr. I principali caratteri dell’aggiornamento del PGT[CDM-1548770794].  
Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

- in affitto a canone moderato;
- Degli incentivi per l'insediamento di esercizi di vicinato a piano terra (se affacciati su spazio pubblico) negli ambiti di oggetto di rigenerazione attraverso lo scomputo delle superfici lorde e la limitazione di insediamento per le Grandi Strutture di vendita ai soli nodi di interscambio. 561

*Figura 15- Tav. D.01 – Progetto di Piano; scala 1:30.000. Il Progetto di Piano definisce obiettivi, strategie e azioni delle politiche urbanistiche per il territorio comunale*



(FONTE: [PGT.COMUNE.MILANO.IT](http://PGT.COMUNE.MILANO.IT))

Il riferimento normativo per l'aggiornamento del nuovo Piano (LR 31/2014 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato"), indica la necessità di reimpostare la metodologia di calcolo della capacità insediativa del piano partendo dagli scenari, stimati statisticamente su base demografica, rispetto alle soglie temporali nei confronti delle quali il piano propone e progetta lo sviluppo del territorio. Al fine della determinazione degli obiettivi quantitativi del Piano si sono assunti alcuni principi fondamentali 562:

- La valutazione delle previsioni di crescita del carico insediativo e della popolazione;
- La priorità al riutilizzo del patrimonio edilizio esistente;

561. Cfr. I principali caratteri dell'aggiornamento del PGT [CDM-1548770794].  
Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

562. Cfr. DP\_Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie. Fare il Piano. Obiettivi quantitativi: dove andare. Principi e metodologia. Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

- Il superamento degli Ambiti di Trasformazione Urbana;
- La rimodulazione dell'Indice di edificabilità in funzione delle condizioni di accessibilità;
- L'individuazione di nuove aree agricole per l'ampliamento, eliminando la previsione del potenziale edificatorio sulle aree del Parco Nord e del Parco Agricolo Sud;
- La verifica delle pertinenze indirette, in relazione al loro effettivo potenziale.

Il nuovo potenziale edificatorio del Piano deriva principalmente da alcuni elementi:

- Il trasferimento di diritti edificatori esistenti;
- Nuove previsioni di Edilizia Residenziale Sociale;
- Piani attuativi già previsti e da attuare;
- Ambiti da destinare a grandi funzioni urbane.

Il Piano evidenzia i dati sulle nuove previsioni di aree verdi, spazi aperti e aree destinate all'agricoltura, queste ultime non presenti nel PGT 2012. I dispositivi che agevoleranno la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente permetteranno, senza incremento di consumo di suolo e nuove volumetrie, di rispondere in modo più efficace e adattabile alla domanda reale.

L'aggiornamento del PGT si basa su nove Strategie e relativi dispositivi e ambiti di azione di seguito riportati e brevemente descritti 563:

*Figura 16 – Le strategie urbane ed i relativi dispositivi*

Strategia	Dispositivi
1 – CONNETTERE LUOGHI E PERSONE. I NODI COME PIATTAFORME DI SVILUPPO	Nodi di interscambio Indici di edificabilità e città accessibile Dotazione di Servizi e città accessibile Grande commercio e accessibilità
2 – TRASFORMARE, ATTRARRE, ECCELLERE. L'OCCASIONE DEI VUOTI URBANI	Grandi funzioni urbane Vocazione universitaria di Bovisio-Goccia Usi Temporanei Sistema dei grandi servizi
3 – INNOVARE E INCLUDERE. EMANIPARSI ATTRAVERSO IL LAVORO	Indifferenza funzionale Integrazione tra le funzioni Innovazione come servizio Poli del lavoro Tutela del commercio urbano esistente
4 – RENDERE EQUA MILANO. PIU' CASE IN AFFITTO SOCIALE	Riqualificazione servizi abitativi pubblici Promozione dell'Edilizia Residenziale Sociale Nuove aree ERS Sostegno all'affitto accessibile
5 – FARE SPAZIO ALL'AMBIENTE. PROGETTI PER SUOLO E ACQUE	Ambiti di rigenerazione ambientale Aree destinate all'agricoltura Forestazione e drenaggio urbano Rete Ecologica Comunale Gestione del verde
6 – PROGETTARE UNA NUOVA ECOLOGIA. GLI STANDARD DI SOSTENIBILITA'	Efficienza energetica e fornitura di energia pulita Economia Circolare Riduzione CO2 Servizi ecosistemici Incentivi ambientali
7 – ADATTARSI AI CAMBIAMENTI SOCIALI. SERVIZI VICINI A TUTTI I CITTADINI	Ampliamento catalogo dei servizi Convenzionamento servizi Servizi abitativi pubblici Programmazione dei servizi: le Schede NIL Dotazione di servizi
8 – RIAVICINARE I QUARTIERI. LO SPAZIO PUBBLICO COME BENE COMUNE	Piazze Nuclei storici esterni e spazi a vocazione pedonale Valorizzazione dei piani terra Parcheggi pertinenziali e commercio Parcheggi per biciclette
9 – RIGENERARE LA CITTÀ. LE PERIFERIE AL CENTRO	Rigenerazione Perequazione e trasferimento dei diritti edificatori Valorizzazione dei piani terra Recupero degli edifici abbandonati e dismessi Dotazioni di servizi

563. Fonte: [https://www.pgt.comune.milano.it/sites/default/files/allegati/snt\\_6\\_3\\_le\\_9\\_strategie.pdf](https://www.pgt.comune.milano.it/sites/default/files/allegati/snt_6_3_le_9_strategie.pdf)

(FONTE: [PGT.COMUNE.MILANO.IT](https://www.pgt.comune.milano.it))

Figura 17 - Approfondimento conoscitivo Principi e Metodologie, Fare il Piano, Allegato A5



(FONTE: [PGT.COMUNE.MILANO.IT](http://PGT.COMUNE.MILANO.IT))

### *8.2.3. Le componenti e gli elaborati del piano*<sup>564</sup>

Il Documento di Piano definisce obiettivi, strategie e azioni delle politiche urbanistiche per il territorio comunale. Unitamente al Piano delle Regole e al Piano dei Servizi costituisce articolazione del Piano di Governo del Territorio.

- Il Documento di Piano (Ddp) individua gli ambiti in cui avviare processi di rigenerazione inerenti ai contesti con presenza di patrimonio edilizio dismesso o non adeguatamente utilizzato, per reintegrarlo all'interno del sistema urbano affiancando strategie di rigenerazione.
- Il D.d.p. è costituito dall'insieme dei seguenti elaborati <sup>565</sup>:
- Relazione generale
- Norme di attuazione
- Tav. D.01 – Progetto di Piano; scala 1:30.000
- Tav. D.02 – Carta del Paesaggio; scala 1:20.000
- Tav. D.03 – Schema di Rete Ecologica Comunale; scala 1:30.000
- Allegato 1 - Contenuti paesaggistici del Piano - Infrastrutture verdi e blu e Rete Ecologica Comunale.

Il Documento di Piano, all'interno del territorio comunale:

- Recepisce le prescrizioni e attua gli indirizzi di tutti gli strumenti di pianificazione e di programmazione sovraordinati;
- Individua gli ambiti sottoposti alla disciplina dei seguenti parchi regionali recependone gli indirizzi e le prescrizioni, rimandando alla disciplina degli stessi per tutti gli ambiti di competenza

Il Piano delle Regole, quale atto del Piano di Governo del Territorio, contiene indicazioni che hanno carattere vincolante e producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli.

Il Piano delle Regole definisce, all'interno del territorio comunale gli ambiti del Tessuto Urbano Consolidato (TUC), riportati nella Tav. R.03 <sup>566</sup>:

- Nuclei di Antica Formazione
- Tessuto urbano di Recente Formazione, suddiviso in Tessuti contraddistinti da un Disegno Urbano Riconoscibile e Ambiti di Rinnovo Urbano.

Il Piano delle Regole, all'interno del territorio comunale:

- recepisce le prescrizioni e attua gli indirizzi di tutti gli strumenti di pianificazione e di programmazione sovraordinati;
- individua gli ambiti sottoposti alla disciplina dei parchi regionali recependone gli indirizzi e le prescrizioni, rimandando alla disciplina degli stessi per tutti gli ambiti di competenza.
- individua, quantifica e disciplina le aree destinate all'agricoltura anche con riferimento a quelle di carattere strategico;
- indica gli immobili e le aree assoggettati a tutela e salvaguardia in base alla normativa statale e regionale;
- individua e disciplina le aree e gli edifici a rischio di incidente rilevante;
- individua e disciplina le aree di valore paesaggistico-ambien-

<sup>564</sup>. Cfr. PGT Comune di Milano, PGT Vigente. Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

<sup>565</sup>. Cfr. art. 1 Caratteri ed elaborati costitutivi del Documento di Piano [CDM-1540218808].

<sup>566</sup>. PGT Milano, Piano delle Regole, norme di attuazione, Tavola R03 Indicazioni morfologiche.

tale ed ecologico;

- indica i vincoli per la difesa del suolo e i vincoli amministrativi;
- indica le aree regolate da provvedimenti amministrativi in itinere o comunque vigenti alle quali non si applica la presente disciplina;
- disciplina gli ambiti oggetto di Rigenerazione;
- disciplina le Grandi Funzioni Urbane (GFU).

Il Piano delle Regole si compone dei seguenti elaborati:

- Norme di attuazione;
- Tav. R.01 – Fattibilità geologica e idraulica; scala 1:20.000;
- Tav. R.02 (1-2-3-4) - Indicazioni urbanistiche; scala 1:10.000;
- Tav. R.03 (1-2-3-4) - Indicazioni morfologiche scala 1:10.000;
- Tav. R.04 (1-2-3-4-5-6-7-8) - Nuclei di Antica Formazione – Analisi dei valori storico-morfologici; scala 1:2.000;
- Tav. R.05 - Vincoli amministrativi e per la difesa del suolo; scala 1:20.000;
- Tav. R.06 - Vincoli di tutela e salvaguardia; scala 1:20.000;
- Tav. R.07 - Rischi, rumori e radar per la navigazione aerea; scala 1: 20.000;
- Tav. R.08 - Ostacoli e pericoli per la navigazione aerea; scala 1:20.000;
- Tav. R.09 (1-2-3-4) - Reticolo Idrografico; scala 1:10.000;
- Tav. R.10 - Carta del Consumo di Suolo; scala 1:20.000.

Il Piano dei Servizi (Pds), unitamente al Documento di Piano (Ddp) e al Piano delle Regole (Pdr), è articolazione del Piano di Governo del Territorio (PGT). Il Piano dei Servizi è redatto secondo le disposizioni dell'art. 9 della Legge Regionale 11 marzo 2005 n.12 e s.m.i., disciplina le aree e gli edifici destinati a servizi e ad attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale.

Il Piano dei Servizi:

- Cataloga i servizi pubblici e di interesse pubblico o generale esistenti, di livello comunale e sovracomunale, verificandone i fattori di accessibilità, fruibilità e qualità;
- Accerta la domanda di servizi espressa dalla popolazione residente e da quella da insediare; individua l'utilizzo degli stessi da parte della popolazione gravitante e fluttuante nel territorio comunale, determinando le necessità aggiuntive emergenti;
- Indica in quali casi i mutamenti di destinazione d'uso di aree e di edifici comportano una variazione della dotazione di servizi;
- Disciplina la destinazione delle aree da acquisire a mezzo della perequazione urbanistica e del trasferimento dei diritti edificatori, ai sensi dell'art. 7 delle Norme di attuazione del Piano delle Regole, ad eccezione di quanto previsto dai piani attuativi e dagli atti di programmazione negoziata;
- Individua gli edifici e le attrezzature di interesse comune, destinate a servizi religiosi di ogni culto esistenti, ed è integrato dal Piano per le Attrezzature Religiose (PAR);
- È integrato dal Piano Urbano Generale dei Servizi del Sottosuolo (PUGSS), ai sensi dell'art. 9 comma 8 della L.R. 12/2005;

- Individua e definisce le infrastrutture pubbliche necessarie per soddisfare il principio dell'invarianza idraulica e idrologica così come previsto dall' art. 58-bis comma 3 lettera b della L.R. 12/2005.
- Individua e disciplina le aree per Edilizia Residenziale Sociale di nuova previsione.

Il Piano dei Servizi è composto dai seguenti elaborati:

- Norme di attuazione e Catalogo dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale;
- Nuclei di identità locale;
- Tav. S.01 (1-2-3-4) – I servizi pubblici e di interesse pubblico o generale; scala 1:10.000;
- Tav. S.02 (1-2-3-4) – Il sistema del verde urbano e delle infrastrutture per la mobilità; scala 1:10.000;
- Tav. S.03 - Infrastrutture verdi e blu e Rete ecologica comunale; scala 1:20.000.

Le tipologie di Servizi normate dal Piano si suddividono in:

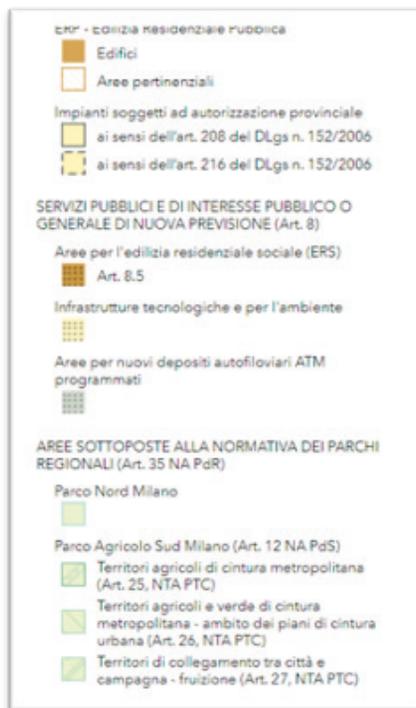
- Servizi localizzati esistenti e di nuova previsione (ERS) individuati nella Tav. S.01, nella Tav. S.02 e nei Nuclei di identità locale (Schede);
- Servizi da localizzare di nuova previsione da individuare, una volta realizzati, nella Tav. S.01, nella Tav. S.02 e nei Nuclei di identità locale (Schede);
- Servizi localizzati di nuova previsione (pertinenze indirette) individuati nella Tav. S.02.

Si riporta l'elaborato S.01 del Piano dei Servizi, con evidenziazione delle aree per edilizia residenziale sociale all'interno dei comparti riservati ai servizi pubblici in materia di servizi abitativi <sup>567</sup>:

Figura 18 - Elaborato S.01 del Piano dei Servizi, con evidenziazione delle aree riservate ad edilizia residenziale sociale



(FONTE: [GEOPORTALE.COMUNE.MILANO.IT](http://GEOPORTALE.COMUNE.MILANO.IT))



(FONTE: [GEOPORTALE.COMUNE.MILANO.IT](http://GEOPORTALE.COMUNE.MILANO.IT))

#### *8.2.4. L'Attuazione del Piano: le modalità compensative e perequative*

L'Attuazione del Piano delle Regole è normata dall'art. 13 delle Norme di Attuazione, ed avviene secondo i seguenti criteri e modalità:

- Con modalità diretta non convenzionata per gli interventi edilizi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia con mantenimento di sagoma e sedime e di ristrutturazione edilizia con modifica della sagoma e/o sedime nel rispetto delle indicazioni morfologiche di cui agli articoli delle norme di riferimento;
- Con modalità diretta con parere obbligatorio della Commissione per il Paesaggio per gli interventi di ristrutturazione edilizia con modifica della sagoma e/o del sedime, con modifica delle indicazioni morfologiche di cui agli articoli 19, 21 e 23 delle presenti norme; il parere è obbligatorio e preventivo anche all'esecuzione degli interventi di variante che comportano modifica delle indicazioni morfologiche;
- Con modalità diretta convenzionata negli interventi di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione che interessano una SL superiore di 20.000 mq o che superano l'Indice di edificabilità Fondiario (IF) di 7 mc/mq.

Il Piano delle Regole definisce l'ambito di applicazione della perequazione urbanistica sulla base dei criteri contenuti nel Documento di Piano <sup>568</sup>. L'applicazione dei diritti edificatori in forma perequata prevista dal Documento di Piano è strumento di equità tra le parti interessate in relazione alla distribuzione dei benefici, delle opportunità e degli oneri derivanti dalle trasformazioni urbanistiche degli ambiti coinvolti e regolati dal Documento stesso. La modalità perequativa è inoltre finalizzata all'acquisizione a titolo gratuito da parte del Comune delle aree destinate alla realizzazione delle dotazioni territoriali pubbliche e di interesse pubblico e generale previste dal Piano dei Servizi. Il trasferimento dei diritti edificatori può essere indirizzato alla rigenerazione ambientale del tessuto urbano mediante operazioni di densificazione in luoghi di elevata accessibilità. Il trasferimento del diritto edificatorio non configura necessariamente l'acquisizione al patrimonio pubblico. Qualora non si proceda al contestuale utilizzo dei diritti edificatori, generati dalle aree a pertinenza diretta ricadenti negli ambiti di rigenerazione ambientale, per la densificazione in luoghi di elevata accessibilità, è consentito annotare i diritti edificatori propri delle aree oggetto di diradamento nel Registro delle Cessioni dei Diritti Edificatori <sup>569</sup>. Mediante l'applicazione del meccanismo perequativo i proprietari interessati, indipendentemente dalle specifiche destinazioni d'uso assegnate alle singole aree, partecipano, in misura proporzionale alle proprietà possedute, alla capacità edificatoria riconosciuta dal PGT e agli oneri per la realizzazione della dotazione di servizi. La modalità perequativa assegna, nelle aree non già oggetto di cessioni o asservimento all'uso pubblico

<sup>568</sup>. Cfr. art. 2 Perequazione urbanistica – principi generali. Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

<sup>569</sup>. Cfr. Art 2, comma 2 Norme di Attuazione PGT.

per la corresponsione del fabbisogno di servizi, disciplinate dal Piano delle Regole e dal Piano dei Servizi per le pertinenze indirette, il medesimo indice di edificabilità territoriale unico. 570

### *8.2.5. La trattazione della questione abitativa all'interno delle prescrizioni del nuovo Piano di Governo del Territorio PGT Milano 2030*

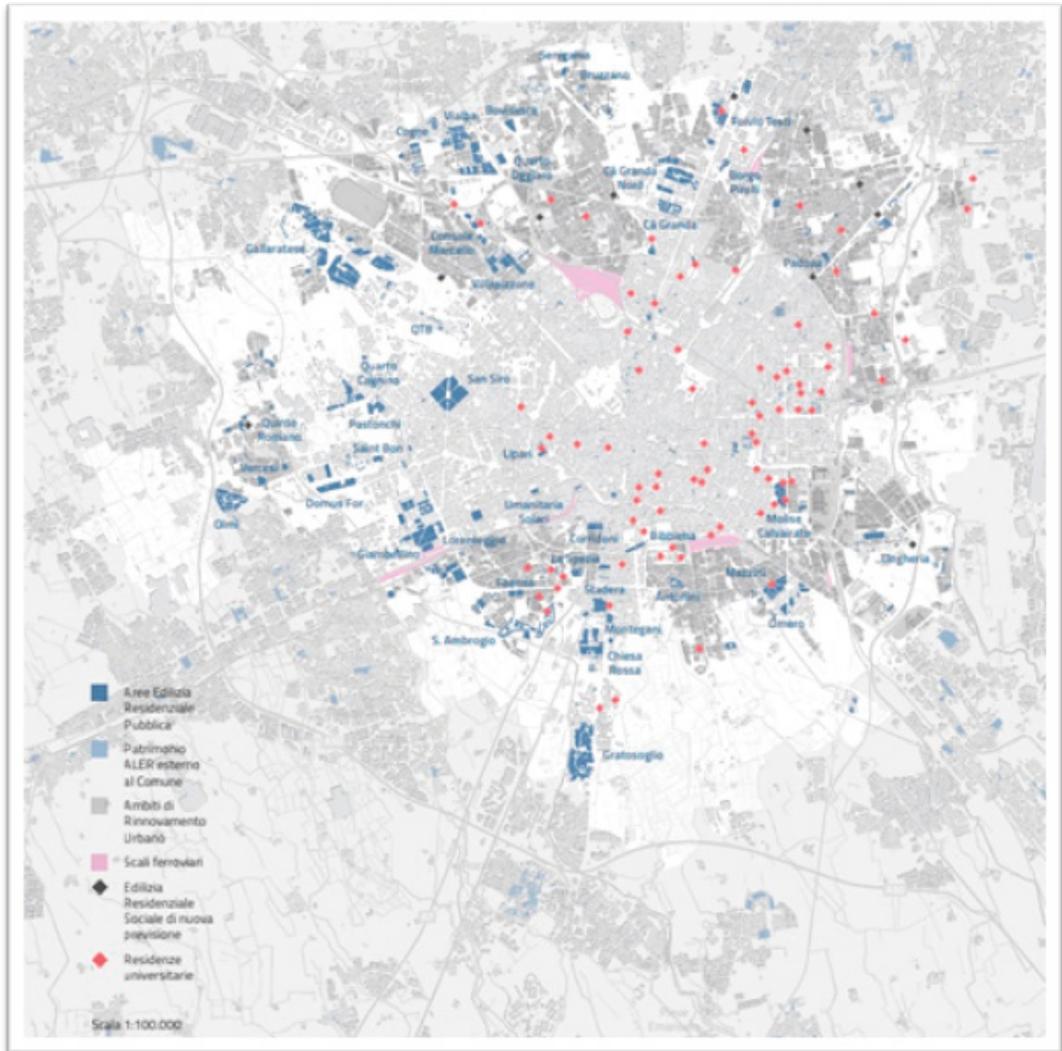
Uno tra gli obiettivi principali all'interno delle strategie all'interno della sezione Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie, Spazi del Documento di Piano, si configura nel conferire risposte efficaci alla nuova domanda abitativa in un contesto di costante riduzione delle risorse pubbliche. La città di Milano dispone di circa il 10% del parco abitativo totale presente sul territorio comunale, rispetto al quale il Piano si propone di intervenire attraverso azioni di manutenzione e riqualificazione, con la finalità di restituire ad un utilizzo utile allo scopo le proprietà ad oggi sfitte perché inutilizzate od inutilizzabili. Rientrano nella tipologia degli interventi normati dal piano 571:

- Edilizia convenzionata agevolata in cessione
- Edilizia convenzionata agevolata in locazione con patto di futura vendita
- Edilizia in locazione a canone concordato
- Edilizia in locazione a canone convenzionato
- Edilizia in locazione a canone moderato
- Edilizia pubblica in locazione a canone sociale
- Residenze convenzionate per studenti universitari

570. Cfr. Art. 7 comma 2 Norme di Attuazione PGT.

571. Cfr. art. 9 Norme di Attuazione - edilizia residenziale sociale - disposizioni generali nell' art. 9 comma 1 delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del PGT vigente. Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

Figura 19 - Schema cartografico della dotazione di ERP nella città di Milano con nuova previsione di ERS e residenze per studenti<sup>572</sup>



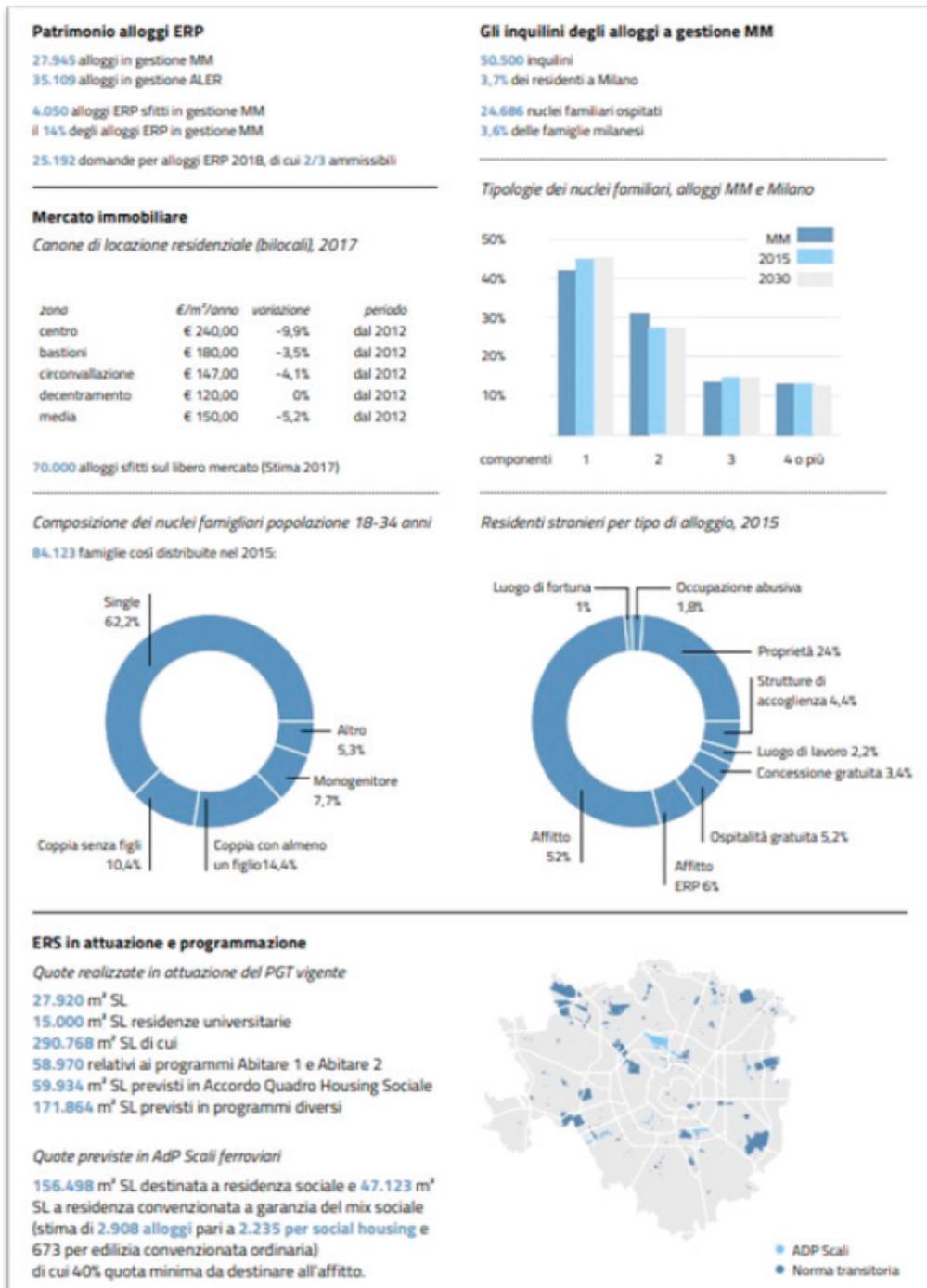
(FONTE: [GEOPORTALE.COMUNE.MILANO.IT](http://GEOPORTALE.COMUNE.MILANO.IT))

L'ulteriore obiettivo significativo all'interno delle politiche di piano in materia abitativa è quello "di potenziare il comparto dell'affitto accessibile, attraverso il potenziamento delle misure di incentivazione e sostegno pubblico alle operazioni private, con l'obiettivo di massimizzare e rendere sostenibili piani di sviluppo privati dedicati alla locazione a canoni contenuti <sup>573</sup>". Infatti, tramite il ricorso a operazioni immobiliari private, il Piano intende supportare il rinnovamento del patrimonio di edilizia sociale esistente.

572. Fonte: [https://www.pgt.comune.milano.it/Ddp\\_relazione\\_tecnica\\_strategie\\_schema\\_cartografico](https://www.pgt.comune.milano.it/Ddp_relazione_tecnica_strategie_schema_cartografico)

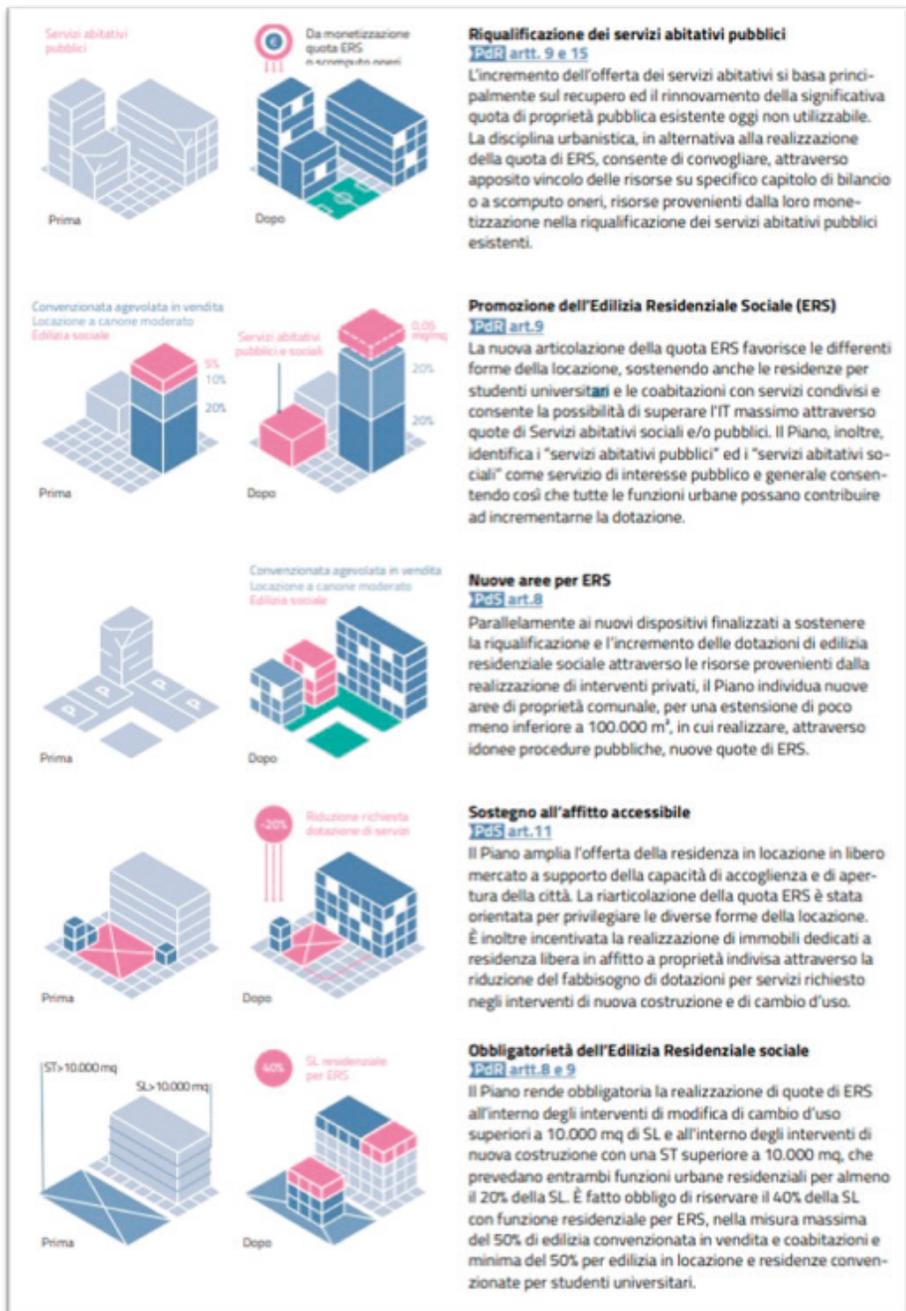
573. Cfr. DP\_Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie, Spazi → *Rendere equa Milano. Più case in affitto sociale.*  
Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

Figura 20 - Approfondimento conoscitivo inerente ai vari aspetti della questione abitativa nel comune di Milano



(FONTE: [GEOPORTALE.COMUNE.MILANO.IT](http://GEOPORTALE.COMUNE.MILANO.IT))

Figura 21 - Riepilogo dei dispositivi all'interno del Piano delle Regole per l'integrazione di ERS all'interno del PGT



(FONTE: [GEOPORTALE.COMUNE.MILANO.IT](http://GEOPORTALE.COMUNE.MILANO.IT))

### 8.2.6. Le principali disposizioni del Piano per gli interventi di edilizia residenziale sociale

L'Art. 9 delle Norme di Attuazione del Piano 574 definisce gli interventi di Edilizia residenziale sociale quegli interventi che "assolvono a esigenze abitative, di durata indeterminata e/o a carattere temporaneo, di interesse generale per aumentare l'offerta di servizi abitativi a prezzi e/o a canoni inferiori al mercato, risultanti da appositi atti normativi di carattere programmatico o specifico." Tali interventi dispongono di un indice di edificabilità mq/mq che si articola nella seguente maniera 575:

- Una percentuale pari a massimo 20% dell'Indice di edificabilità Territoriale massimo con libertà di scelta tra edilizia convenzionata in vendita di tipo agevolato, coabitazioni con servizi condivisi, edilizia convenzionata con patto di futura vendita;
- Una percentuale pari a minimo 20% dell'Indice di edificabilità Territoriale massimo con libertà di scelta tra edilizia in locazione come, a titolo esemplificativo, a canone convenzionato, a canone concordato, a canone moderato, residenze convenzionate per studenti universitari, ritenendo per tale fattispecie essenziale la previsione di servizi condivisi.
- La possibilità, in assenza di finanziamento pubblico, di prevedere oltre all'indice massimo, un indice pari almeno a 0,05 mq/mq da destinare a edilizia ERP
- L'obbligo, in presenza di finanziamento pubblico preventivamente indicato, di realizzare, oltre all'indice massimo, un indice pari almeno a 0,05 mq/mq da destinare a edilizia ERP.

Questi interventi possono comportare sia operazioni di sostituzione che prevedano il completamento di aree a ridotta densità tramite la creazione di un mix funzionale, sia l'abbattimento con sostituzione di quei complessi dove un eventuale intervento manutentivo e di rinnovo sarebbe sconveniente in termini di costi/benefici. All'interno degli interventi con una maggiore ricaduta sul dimensionamento complessivo del piano, particolarmente significativo ai fini dell'integrazione delle politiche abitative nelle strategie di rigenerazione urbana nel Piano locale, si riscontrano le seguenti regole e meccanismi perequativi:

- il superamento dell'indice unico pari a  $0,35 \text{ m}^2/\text{m}^2$  esclusivamente mediante il trasferimento dei diritti edificatori (dalle pertinenze indirette per il verde, la mobilità e i depositi che dispongono di un potenziale pari a  $794.926 \text{ m}^2$  di SL, oltre che dalle pertinenze dirette degli ambiti oggetto di rigenerazione anche con riferimento alla SL esistente) o la realizzazione di Edilizia Residenziale Sociale;
- il superamento dell'indice massimo ( $1,00 \text{ m}^2/\text{m}^2$ ) in piazze e nodi di interscambio attraverso Edilizia Residenziale Sociale e/o pertinenze indirette e dirette;
- il superamento dell'indice massimo ( $1,00 \text{ m}^2/\text{m}^2$ ) negli ambiti ad elevata accessibilità attraverso Edilizia Residenziale Sociale e servizi abitativi. 576

574. Cfr. Art. 9 comma 1 Norme di Attuazione del Piano – edilizia residenziale sociale.  
Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

575. Cfr. art. 9 comma 2 Edilizia residenziale sociale.

576. Cfr. [CDM-1545142277-5 ] Nuove previsioni - dati quantitativi. Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

All'interno di ambiti caratterizzati da elevati livelli di accessibilità di cui all'art. 17 è permesso il superamento dell'indice di edificabilità massimo "purché siano utilizzati per interventi di edilizia in locazione a canone convenzionato, a canone concordato, a canone moderato, residenze convenzionate per studenti universitari e servizi abitativi pubblici. Detta realizzazione non determina fabbisogno di servizi." 577

Nel Tessuto Urbano Consolidato, per interventi di nuova costruzione che interessino una ST complessiva superiore a 10.000 mq e che prevedano funzioni urbane residenziali per almeno il 20% della SL, è fatto obbligo di riservare una quota pari al 40% della SL per Edilizia Residenziale Sociale con riferimento alla ripartizione contenuta al comma 2 art. 9 delle Norme di Attuazione del Piano. La percentuale di cui sopra è da computarsi solo alla parte relativa alla funzione residenziale insediata. I 10.000 mq di ST sono da calcolarsi "non considerando eventuali frazionamenti operati successivamente alla data di adozione della presente variante al PGT e non considerando eventuali realizzazioni per parti." 578

Secondo il comma 5 dell'art. 9 delle Norme di Attuazione del piano, "gli interventi di cui al presente articolo possono essere realizzati direttamente dai soggetti privati":

- su aree cedute gratuitamente al Comune all'interno delle dotazioni urbanistiche obbligatorie per una quota fino al 20% della ST complessiva dell'intervento, anche mediante l'assegnazione in diritto di superficie;
- su porzione della superficie territoriale complessiva dell'intervento, senza obbligo di cessione ma con gestione dei servizi abitativi realizzati a carico del privato;
- sulla porzione di aree fondiari non cedute purché siano attuati nell'ambito della medesima procedura edilizia.

Per attivare strumenti urbanistici che assicurino una maggior articolazione dell'offerta, viene proposta una nuova articolazione della quota di Housing Sociale 579:

- La quota obbligatoria di Housing Sociale nei nuovi interventi sale dal 35 al 40%, con massimizzazione della quota di housing in affitto nella composizione dell'indice edificatorio;
- A meno di 500 metri dalle metropolitane e stazioni ferroviarie e 250 metri dalle fermate tranviarie e filoviarie è possibile superare l'indice massimo di edificabilità pari a 1 (mq/mq), nel rispetto delle caratteristiche morfologiche, purché tutta la quota eccedente sia in Housing Sociale in affitto;
- Individuate 9 aree per Housing Sociale ed edilizia popolare per circa 1.300 alloggi che si sommano ai 6.200 previsti nell'ambito della rigenerazione degli scali ferroviari e in altri piani già approvati;
- Obiettivo Zero Case Sfitte negli immobili di edilizia residenziale pubblica (recupero di 3.000 alloggi, attualmente completato al 33%).

577. Cfr. art. 9 comma 3 Norme di attuazione del Piano - Edilizia residenziale sociale.

578. Cfr. art.9 comma 4 - Norme di attuazione del piano. Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

579. Cfr. art. 9 Norme di Attuazione - Edilizia residenziale sociale. Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

All'interno degli ambiti ad elevata accessibilità è possibile il supe-

ramento dell'indice di edificabilità territoriale massimo, senza determinare fabbisogno di servizi, anche attraverso quote di ERS e di Servizi abitativi pubblici. 580 Parallelamente a questi dispositivi il Piano individua nuove aree di proprietà comunale, per una estensione di poco meno inferiore a 100.000 mq in cui realizzare, attraverso idonee procedure pubbliche, nuove quote di ERS, attraverso tre diversi cardini che compongono la strategia:

- Individuazione del patrimonio residenziale pubblico;
- Individuazione dei già citati ambiti oggetto di rigenerazione;
- Individuazione aree facenti parte dell'AdP Scali e nuove aree da cui si attendono nuove dotazioni di Edilizia Residenziale Sociale.

Gli interventi di cui al presente articolo possono essere realizzati direttamente dai soggetti privati:

- su aree cedute gratuitamente al Comune all'interno delle dotazioni urbanistiche obbligatorie per una quota fino al 20% della ST complessiva dell'intervento, anche mediante l'assegnazione in diritto di superficie;
- su porzione della superficie territoriale complessiva dell'intervento, senza obbligo di cessione ma con gestione dei servizi abitativi realizzati a carico del privato;
- Sulla porzione di aree fondiarie non cedute purché siano attuati nell'ambito della medesima procedura edilizia.t

*Tabella 25 - Enti per il finanziamento per l'attuazione di edilizia residenziale sociale nel PGT<sup>581</sup>*

<i>Parte di iniziativa pubblica</i>	Fondo immobiliare Lombardia.
<i>Parte di iniziativa convenzionata</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cassa depositi e prestiti</li> <li>- Fondazione Cariplo</li> <li>- Regione Lombardia</li> <li>- Generali Assicurazioni</li> <li>- ALER Milano Banco BPM.</li> </ul>

580. Cfr. Art. 17 Norme di Attuazione PGT. Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

581. Cfr. Art. 9 Edilizia residenziale sociale Norme Attuazione Piano. Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

### *8.2.7. Caso di studio: DISMISSIONE DELLE AREE FERROVIARIE E PROGETTO URBANO. L'integrazione delle politiche abitative nell'accordo di Programma nelle aree degli scali ferroviari dismessi<sup>582</sup>*

Le aree ferroviarie dismesse milanesi oggetto dell'Accordo di Programma sottoscritto nel luglio del 2018 sono sette e localizzate lungo la cintura ferroviaria, il passante e alcune direttici in uscita dalla città; sono collocate inoltre spesso in prossimità di altre aree in fase di trasformazione. Per localizzazione urbana e dimensione spaziale gli scali ferroviari milanesi rappresentano un potenziale indiscutibile di trasformazione urbanistica multiscalare, costituendo, insieme all'area che ha ospitato l'esposizione universale a nord ovest di Milano, alla "Goccia" della Bovisa e al sistema delle caserme dismesse e sottoutilizzate, l'ultima riserva di grandi aree disponibili all'interno del tessuto consolidato. <sup>583</sup> Dislocati lungo il semianello ferroviario che da nord ovest (cinge la città compatta della prima metà del Novecento e, passando per la fascia orientale, si raccorda con la cintura sud e l'asta sud ovest, i sette scali (Farini; Greco-Breda; Lambrate; Porta Romana; Rogoredo; Porta Genova; San Cristoforo) coprono una superficie complessiva di oltre 120 ha. D'altra parte, è importante sottolineare da subito che non si tratta di un'area unitaria, ma di un sistema di aree, tra loro connesse da binari in larga parte ancora in esercizio. Inoltre, analogamente alle caserme, si tratta di aree pubbliche, per quanto di proprietà di un attore (Ferrovie dello Stato) che ha agito nel corso della vicenda con logiche e strategie privatistiche. <sup>584</sup> Il progetto di valorizzazione degli scali nasce in una fase fortemente espansiva del mercato urbano, ma risente molto presto degli effetti della crisi economica esplosa nel 2008. Negli anni in cui si sviluppa il complesso processo decisionale relativo agli scali il mercato urbano stagna, in un quadro nel quale si manifesta anche un'enorme sproporzione tra aree ancora disponibili alla trasformazione e opportunità: ad aree ancora bloccate per problemi di bonifica, come Bovisa, si aggiungono le aree pubbliche, come appunto gli scali ferroviari, ma anche le caserme e più di recente l'area del post-Expo, acquisita a caro prezzo da una società pubblica. È in questo contesto, e dentro questo orizzonte discorsivo, che si sviluppa la contrattazione tra Comune e Ferrovie, che trova una sua prima formulazione compiuta nella bozza del primo Accordo di programma che disciplini il destino degli scali.

<sup>582</sup>. Fonte: Infussi F, Montedoro L., Pasqui G. (2019), *Scali a Milano. Prove di innovazione?*, Journal of Sustainability. Fonte: <https://ecowebtown.it>

<sup>583</sup>. Montedoro L. (2011), *Milano: le proprietà militari del Demanio e il Piano di governo del territorio*, Urbanistica Informazioni n.239 - 240, INU Edizioni, Roma.

<sup>584</sup>. Cerasoli M., (2012), *Un progetto per gli scali ferroviari milanesi*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna.

### 8.2.7.1. Le Fasi

#### 1) *Assetto infrastrutturale e rigenerazione urbana: dal Passante ferroviario agli scali come Ambiti di Trasformazione Urbana (ATU)*

Nel luglio 2005, il Comune sigla con Ferrovie dello Stato SpA un Accordo Quadro per definire gli obiettivi generali ed il percorso per la riconversione dei sette scali milanesi. Nel 2007 si sottoscrive a marzo un Accordo-Intesa tra il nuovo Sindaco Moratti e l'AD Mauro Moretti di FS SpA per definire gli impegni delle parti nel processo. Nel mese di luglio viene promosso l'Accordo di Programma (AdP) in variante al Piano Regolatore Generale; a dicembre Regione Lombardia e Ferrovie dello Stato aderiscono all'AdP.

Ai sensi dell'Accordo e della Variante 2009, l'edificabilità prevista ammonta ad un totale di 845.000 mq di SIp a destinazioni miste (di cui 236.000 per funzioni di interesse generale e edilizia sociale e convenzionata), corrispondente ad un indice medio di circa 0,75 mq/mq, applicato sulla effettiva superficie territoriale di intervento. Questi indici portano un carico di abitanti teorici insediabili pari a circa 15.000 unità, che potranno disporre di un minimo di 654.000 mq di aree per servizi. Nonostante l'emergere degli effetti della crisi, l'amministrazione cerca di strutturare il processo di accompagnamento delle dinamiche del mercato urbano attraverso l'elaborazione del nuovo Piano di Governo del Territorio, che si offre come supporto alla strategia della crescita edilizia <sup>585</sup>.

In questo senso il PGT adottato poco prima della scadenza elettorale del 2011, configura una politica di sviluppo immobiliare che prova a riportare abitanti in città, immaginando una crescita edilizia incoerente con le dinamiche del mercato urbano. Al compimento della consiliatura Moratti, nel 2011, il tema degli scali appare dunque un processo incompiuto, anche se con il nuovo PGT che, pur approvato nel 2011, non è mai stato pubblicato e pertanto non è mai entrato in vigore, i sette scali sono classificati tra gli *Ambiti di Trasformazione Urbana (ATU)*, con alcune modifiche nella perimetrazione delle aree e soprattutto una diversa attribuzione di edificabilità rispetto all'Accordo di Programma sopra illustrato. In sede di emendamenti consiliari nel dispositivo di piano viene inserita la destinazione obbligatoria di un 20% circa della SLP complessiva ad Housing Sociale, edilizia convenzionata, agevolata e affitto, per un totale di 223.000 mq. Le previsioni di aree a verde ammontano a 757.000 mq, con una percentuale minima del 30% di superficie territoriale (St) negli scali di Porta Romana e Greco-Breda e massima dell'80% a San Cristoforo. Il PGT, approvato nel 2012 dopo una consistente revisione della nuova Giunta Pisapia, recepisce i contenuti dell'AdP e li inserisce nel Documento di Piano, nella disciplina degli Ambiti di Trasformazione Urbana (ATU), prevedendo puntualmente l'attuazione attraverso un ADP unitario che tenga assieme riqualificazione del sistema ferroviario (e del trasporto pubblico su ferro) e sviluppo urbanistico.

<sup>585</sup>. Arcidiacono A., Pogliani L. (2011), *Milano al futuro. Riforma o crisi del governo urbano*, Etaslibri, Milano

## 2) *L'Accordo di Programma non approvato, dicembre 2015*

Tra il 2013 e il 2014 l'assessore all'urbanistica e vicesindaco, Ada Lucia De Cesaris, lavora ai contenuti dell'Accordo, in cui l'uso delle plusvalenze generato dalla vendita delle aree costituisce l'aspetto problematico della negoziazione.

Parallelamente si avvia nel febbraio del 2013 una consultazione affidata al Dipartimento di Architettura e Studi urbani del Politecnico di Milano che "si fondava su una pratica di ascolto attivo degli attori collettivi (dai Consigli di Zona ad associazioni e soggetti locali), con l'ambizione di delineare lo scenario delle attese che coinvolgono i soggetti interessati." <sup>586</sup>

Nel novembre del 2015 L'ADP viene sottoscritto. "L'impianto normativo che prevede il finanziamento degli interventi prioritari di potenziamento del sistema ferroviario milanese, entro un quadro strategico di sviluppo futuro condiviso con Regione Lombardia e Rete Ferroviaria Italiana S.P.A (RFI), attraverso il reimpiego delle plusvalenze generate dalle nuove previsioni urbanistiche. L'Accordo include inoltre il finanziamento delle opere infrastrutturali di riconnessione urbana tramite la previsione di extra-oneri di urbanizzazione. In termini urbanistici, l'Accordo si fondava sui seguenti punti: definizione di macro parametri urbanistici, che rinviavano il dettaglio insediativo e funzionale alla pianificazione attuativa per ogni singolo scalo, attraverso la previsione della redazione di Master Plan di coordinamento per le aree più estese; flessibilità funzionale, coerente con l'impostazione del PGT, con percentuali minime limitate alle quote di Social Housing, e alle funzioni non residenziali allo scalo di porta Genova; perequazione interna, sulla base delle caratteristiche dei luoghi e di specifiche scelte localizzative (es. destinazione a verde di san Cristoforo, concentrazione del 50% del Social Housing sugli scali dell'arco est, indici di edificabilità e percentuali di aree a verde specifici per ogni ambito); assunzione degli obiettivi urbanistici specifici per le aree indicati nelle schede del Documento di Piano del PGT: vocazioni funzionali, ricuciture, connessioni ciclo-pedonali, coperture mirate dei fasci binari, valorizzazione immobili testimoniali e rapporto con il contesto, nuove aree di verde fruibile" <sup>587</sup>. Giunto in Aula Consiliare i primi di dicembre 2015, contro ogni pronostico, L'ADP non viene ratificato <sup>588</sup>. Con le elezioni amministrative del giugno 2016, il nuovo sindaco Sala include la trasformazione degli scali negli obiettivi di mandato e si propone di riprendere l'Accordo e di chiuderlo entro l'estate successiva. Si riprende quindi la trattativa con FS e, congiuntamente, si avvia un confronto con la città sul processo.

<sup>586</sup>. Pasqui G. (2015), *Scali Ferroviari e Urbanistica Milanese*, Planum. The Journal of Urbanism no. 34 vol. 1/2017. Fonte: <https://planum.net>

<sup>587</sup>. Comune di Milano, Relazione tecnica ADP scali 2015.

<sup>588</sup>. Balducci A. (2017), *L'accordo mancato sugli scali*, In *Territorio* - Rivista trimestrale del Dipartimento di Architettura e pianificazione del Politecnico di Milano, n.82, Franco Angeli, Milano.

## 3) *La ripresa del processo per l'ADP Scali (2016)*

A partire dall'ottobre 2016, il Comune avvia una serie di attività tese a coinvolgere sia il Consiglio Comunale che la cittadinanza nel processo istruttorio del nuovo Accordo. Dopo alcune esplorazioni conoscitive, nel novembre del 2016 il Consiglio approva le *Linee di indirizzo* per la trasformazione urbanistica delle aree ferroviarie dismesse, individuando 17 temi prioritari e di interesse strategico

per il loro sviluppo sostenibile e per il potenziamento del sistema ferroviario urbano:

- Coniugare visione strategica e bisogni locali;
- Produrre un sistema continuo di valenza ecologica;
- Incrementare le previsioni di verde fruibile e attrezzato;
- Prevedere mix di servizi e funzioni pubbliche;
- Realizzare quartieri sostenibili e intelligenti;
- Incrementare le previsioni di Housing Sociale;
- Attivare misure per favorire mix sociale;
- Creare nuove stazioni di interscambio;
- Promuovere forme di uso temporaneo;
- Prevedere processi autorizzativi che vincolino la realizzazione delle opere di urbanizzazione;
- Garantire una forte regia pubblica del processo;
- Assicurare risorse aggiuntive rispetto agli oneri;
- Prevedere il ricorso ai concorsi per la redazione dei Master Plan;
- Dare spazio al dibattito pubblico;
- Valutare l'insediamento di funzioni urbane di rilievo metropolitano e le priorità di intervento;
- Garantire tempistiche rapide.

A seguito della delibera, viene nominato un Tavolo tecnico di esperti, scelti su indicazione dei gruppi consiliari, che produrrà un ulteriore documento di orientamento, concentrato, in particolare, sulle funzioni insediabili e sugli usi temporanei.

#### *4) I contenuti dell'Accordo di programma*

Il 23 giugno 2017 si conclude la sottoscrizione da parte del Comune di Milano, di Regione Lombardia, delle società del gruppo Ferrovie dello Stato Italiane e di Savills IM SGR Spa (società privata che ha acquisito il 10% circa delle aree dello scalo Farini) dell'Accordo di Programma per la riqualificazione urbanistica di 7 scali ferroviari siti in Milano correlata al potenziamento del sistema ferroviario milanese, che viene approvato dal Consiglio comunale nel luglio del 2017. Le novità più significative della nuova versione dell'Accordo di programma riguardano i seguenti punti:

- L'individuazione di una quantità di aree da destinare a verde pubblico attrezzato pari a circa due terzi della Superficie Territoriale, che non include le Aree Strumentali, prescrivendo una quota minima del 50% sullo scalo romana e superiore (fino al 100% sullo scalo San Cristoforo) per gli altri scali.
- La definizione di un indice di utilizzazione territoriale medio di 0,65 mq/mq, pari a 674.460 mq di superficie lorda di pavimento totale, con la previsione di una concentrazione delle volumetrie negli scali più accessibili. Pur mantenendo un'impostazione orientata alla flessibilità, viene indicata una quota minima di funzioni non residenziali a garanzia del mix funzionale, da specificare in sede di pianificazione attuativa.

- La previsione di una quota minima del 30% da destinare a residenza sociale e convenzionata a garanzia del mix sociale. Ciò significa che la residenza sociale e convenzionata, peserà per il 44% delle volumetrie a uso residenziale, e di questa quota almeno il 40% è da destinare all'affitto.

### 8.2.8. Il Piano Attuativo "Zona speciale Greco – Breda"

Figura 22 - Il piano attuativo "Zona speciale Greco – Breda"

Piano Attuativo Zona Speciale Greco Breda		
DATI URBANISTICI DI PROGETTO		
Superficie complessiva PA		Mq. 67.573
Superficie territoriale		Mq. 62.655
Indice UT		- mq/mq
SL complessiva		Mq. 24.000
di cui:	edilizia residenziale sociale	Mq. 21.000
	articolata in:	
	edilizia residenziale convenzionata agevolata, in vendita, affitto con patto di futura vendita e co-housing	Mq. 8.324
	edilizia residenziale in affitto a canone moderato e/o concordato, convenzionato e residenza per studenti universitari e co-housing sociale	Mq. 10.676
	edilizia residenziale a canone sociale	Mq. 2.000
	commerciale	Mq. 3.000
	articolato in:	
	Circular Economy District	Mq. 1.200
	Community Food Hub	Mq. 1.200
	Zero Waste Food Hub	Mq. 500
	Esercizi di vicinato	Mq. 100
Attrezzatura privata di interesse generale	residenza universitaria convenzionata	Mq. 7.800
Dotazione territoriale		Mq. 42.968
di cui:	cessione aree per verde	Mq. 27.086
	cessione aree per parcheggi	Mq. /
	Asservimento aree per verde	Mq. 15.882
	Standard qualitativo (indicare tipologia di servizio)	Min. mq. ... equivalenti
	monetizzazione	Mq. ...
Cessione aree per strade		Mq. 5.965
Aree esterne oggetto di interventi di riqualificazione		Mq. 4.918
importo indicativo opere di urbanizzazione primaria		€ 1.918.144,84
importo indicativo opere di urbanizzazione secondaria		€ 1.870.220,18

(FONTE: [GEOPORTALE.COMUNE.MILANO.IT](http://GEOPORTALE.COMUNE.MILANO.IT))

Il sito Greco Breda fa parte del piano strategico di Milano per la rigenerazione degli scali ferroviari dismessi. Il sito si compone di tre parti principali: l'ex scalo ferroviario accanto alla stazione Greco - Pirelli, un'area verde ubicata più a est, su via Breda, e una fascia lunga e stretta di terreno, sede di un binario dismesso, che si affaccia a ovest sul quartiere Bicocca. Programma atteso:

- Edilizia residenziale sociale, compresi gli alloggi per studenti, a prezzi accessibili con funzioni complementari. Spazi pubblici, aree verdi e servizi annessi.

- Area del lotto: 62.189 mq composti di tre parti.
- Proprietario: Ferrovie dello Stato Italiane SpA (FS) e FS Sistemi Urbani SRL (FSSU).
- Tipologia di trasferimento di proprietà prevista: Il sito sarà messo in vendita con i relativi diritti edificatori, al prezzo minimo di 4.800.000 €.

Il sito fa parte di un piano di rigenerazione strategico che coinvolge sette aree ferroviarie sottoutilizzate (124 ettari), regolato da un Accordo di Programma tra Comune di Milano, Regione Lombardia e Ferrovie dello Stato Italiane – proprietarie delle aree.

Il piano prevede la rigenerazione di aree storicamente occupate dalle infrastrutture ferroviarie in nuovi quartieri sostenibili ad uso misto, con edilizia residenziale sociale e a prezzi accessibili, nuovi parchi, infrastrutture verdi e spazi pubblici.

#### *8.2.8.1. Norme e regole urbanistiche di riferimento*

Secondo l'Accordo, il sito Greco Breda presenta una superficie complessiva di 62.189 mq, di cui almeno il 60% (37.313 mq) da destinare ad aree verdi e spazi pubblici, nonché a servizi e strutture correlate. I diritti edificatori consentiti sul sito interessano un massimo di 24.000 mq di superficie lorda di pavimento (SLP). Questa quota è principalmente destinata allo sviluppo di edilizia residenziale sociale (minimo 21.000 mq, di cui almeno il 40% destinati ad abitazioni in affitto) e funzioni complementari (minimo 5% e massimo 13% della SLP complessiva consentita), inclusi spazi commerciali, uffici, ecc.

L'edilizia residenziale sociale prevede una vasta gamma di tipologie e di forme contrattuali. In base a specifiche disposizioni del Comune di Milano la quota minima di 21.000 mq è suddivisa nelle seguenti sottocategorie:

- Edilizia convenzionata agevolata, per vendita, affitto, acquisto agevolato, incluso il co-housing: SLP 8.324 mq;
- Edilizia a canone moderato e/o concordato, inclusi alloggi per studenti e co-Housing Sociale: minimo SLP 10.676 mq;
- Edilizia a canone sociale: minimo SLP 2.000 mq.

In base al Piano dei Servizi, parte del PGT (Piano regolatore della Città di Milano), le funzioni urbane incluse nel Catalogo dei Servizi, se convenzionate o accreditate, possono non essere considerate nel calcolo della SLP. L'attuazione degli interventi avverrà mediante ricorso a strumenti di pianificazione attuativa o a programmi integrati di intervento, o altri strumenti attuativi equipollenti.



## 8.3 ALLEGATO 3. Il Nuovo Piano Regolatore Generale (NPRG) di Roma<sup>589</sup>

### 8.3.1. Le fasi di pianificazione e approvazione del NPRG di Roma

Il Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma giunge ad approvazione quarant'anni dopo il precedente strumento, il Piano Regolatore Generale del 1962. Adottato nel 2003 e definitivamente approvato nel 2008 <sup>590</sup>, la ratifica del piano è avvenuta dopo un iter di formazione durato circa dal 1993 al 2008, le cui complesse vicende ne hanno condizionato forma e contenuti.

La formazione del nuovo piano pone al centro del mandato degli organi preposti la dotazione, per la città di Roma, di un nuovo strumento attraverso cui garantire una innovativa gestione del territorio.

<sup>589</sup>. D1 relazione, D2 strutture del piano e strategie metropolitane.  
Fonte: <http://www.urbanistica.come.roma.it/>; Ricci L. (2009), *Piano Locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

Tabella 26- Iter di formazione del NPRG di Roma

1993 - 1994	Insiediamento della Giunta Rutelli e avvio del processo di formazione del nuovo piano regolatore
1995	Presentazione del "Poster Plan"
1997	Adozione del "Piano delle Certezze"
2000 - 2002	Formulazione e adozione delle proposte di piano
2003	Adozione del NPRG
2004	Approvazione della "Variante delle Certezze"
2006	Delibera delle controdeduzioni
2008	Approvazione definitiva del NPRG

<sup>590</sup>. Il NPRG è stato contro dedotto nel 2006 (Del. C.C. n. 64 del 21-22 marzo 2006), e definitivamente approvato nel 2008 (Del. C.C. n. 22 del 12 febbraio 2008). Per giungere all'approvazione entro il termine previsto per l'efficacia delle misure di salvaguardia, si è fatto ricorso ad una apposita procedura di copianificazione tra Regione, Provincia e Comune. Si tratta della procedura dell'art. 66-bis, LR Lazio n. 38/1999, inserita dall'art. 70, c. 7, LR Lazio n. 4/2006

### *8.3.2. Il rapporto del Piano con la pianificazione regionale e metropolitana<sup>591</sup>*

Alla fine del 1995, attraverso un accordo siglato dal Presidente della Regione Lazio, dal Presidente della Provincia di Roma e dal Sindaco del Comune di Roma, successivamente ratificato dalle Giunte dei tre Enti, viene istituito un ufficio comune, denominato Ufficio per la pianificazione territoriale dell'area metropolitana di Roma per "formulare congiuntamente politiche comuni nel settore della pianificazione territoriale, con particolare riguardo alla predisposizione del Piano territoriale di coordinamento della legge 142/90, attribuito alla competenza della Provincia <sup>592</sup>, con l'obiettivo strategico della rottura dell'isolamento del piano comunale, nella consapevolezza di non poter prescindere nella sua definizione all'interno di un orizzonte metropolitano." Le scelte di carattere sovracomunale vengono recepite nel processo di pianificazione attraverso la fase di definizione degli atti di indirizzo approvati dal Consiglio comunale <sup>593</sup> e costituiscono la struttura di riferimento nel disegno della Città e del suo territorio, sintetizzata in un apposito elaborato del nuovo Piano Strutture del Piano e strategie metropolitane <sup>594</sup>. Le modalità di integrazione e coordinamento con il quadro della pianificazione provinciale e regionale hanno potuto trovare un riscontro a seguito dell'avvio dell'iter di approvazione dei rispettivi strumenti di pianificazione.

La Regione Lazio ha adottato nel luglio 2007 il Piano territoriale paesistico regionale (PTPR), atto preponderante, ai sensi dell'art. 66 della LR 38/99, per l'avvio della Conferenza di copianificazione necessaria all'approvazione del NPRG.

### *8.3.3. I principali elementi di innovazione e le strategie per il governo del territorio all'interno del Piano*

La presentazione, nel 1995, del "poster plan" può essere letta come un tentativo di anticipazione di un "piano strutturale": la presentazione di questo documento si interseca con gli avvenimenti, nello stesso anno, connessi alla discussione nazionale inerente alla riforma urbanistica ed ai nuovi principi di governo del territorio da parte dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU); in questa direzione viene avanzata la proposta di un piano strutturale di livello metropolitano, da affiancare a piani operativi di livello urbano e municipale, operazione che viene accostata da un ridisegno delle circoscrizioni e da un coordinamento con gli altri comuni della provincia. Questo tipo di approccio prefigura le linee principali che definiscono i principi del piano, tra cui la definizione di un assetto di città policentrica ed il tema della rigenerazione delle periferie <sup>595</sup>. I principali contenuti del poster plan sono sintetizzabili in questo modo:

- La dimensione metropolitana (per il sistema ambientale ed il sistema della accessibilità)
- Il recupero della città esistente
- I vuoti urbani come elementi fondamentali per la rigenerazione degli insediamenti.
- Le scelte strutturanti (come la tutela e la valorizzazione dei par-

<sup>591</sup> Ricci L., *Il Nuovo Piano per una nuova Città* in Ricci L. (2009), *Piano Locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano

<sup>592</sup> Cfr. Provincia di Roma, Piano territoriale di coordinamento provinciale, Relazione, Presentazione, 26 marzo 1998. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/>

<sup>593</sup> Cfr. par. 1.1 *Dal Piano al processo*, in Ricci L. (2009), *Piano Locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

<sup>594</sup> NPRG Roma, Comune di Roma, elaborato D2, scala 1: 80.000, Del. CC n. 18/2008, NTA, art. 2 "Elaborati del Piano". Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/>

<sup>595</sup> Cfr. Programmi di riqualificazione e di recupero urbano, e piani particolareggiati per le cosiddette "zone O" (nuclei ex abusivi).

chi e delle aree agricole).

- Il trasporto pubblico e la mobilità urbana e locale
- La riqualificazione della città attraverso specifici strumenti (piani particolareggiati per i comprensori direzionali e il recupero delle ex borgate abusive; programmi di riqualificazione urbana; programmi di recupero urbano).

Nel 1997, attraverso l'adozione del Piano delle Certezze si stabilisce una nuova disciplina per le aree verdi e per alcune zone della città consolidata, e si sancisce la nascita delle invariati ambientali e la conseguente riduzione del sistema di previsioni pregresso di edificabilità: questioni in parte risolte con il meccanismo della compensazione edilizia, che prevede l'assegnazione di diritti edificatori che il NPRG riconosce ai proprietari delle aree, in seguito alla contrazione nel contesto di queste ultime, della capacità insediativa originaria, collocati negli ambiti di trasformazione. L'assetto di questi ambiti non era regolato direttamente dal Piano delle Certezze, ma veniva rimandato ad una fase successiva all'interno del NPRG 2003 – 2008.

Il NPRG approvato nel 2008 può essere definito come un piano dalla forma tradizionale, che al tempo stesso introduce ed applica strumenti operativi derivati dalle più recenti esperienze di pianificazione: ad esempio, alcuni contenuti sono stati anticipati mediante l'approvazione di strumenti parziali, che affrontavano in un'ottica processuale singole parti delle decisioni del piano. <sup>596</sup>

L'articolazione del territorio è suddivisa principalmente in tre macroaree:

**Tabella 27 – Articolazione del territorio**

<b>Sistema Insediativo</b>	Città storica <sup>597</sup>
	Città consolidata <sup>598</sup>
	Città da ristrutturare <sup>599</sup>
	Città della trasformazione
	Progetti strutturanti
<b>Sistema Ambientale</b>	Parchi istituiti e agro romano
	Rete ecologica e ambiti di paesaggio
<b>Sistema dei Servizi e delle infrastrutture</b>	Reti della mobilità
	Servizi e verde pubblico
	Reti idriche e depurazione
	Reti energetiche e comunicazione

<sup>596</sup>. Cfr. Proposta di suddivisione del territorio in due ambiti distinti, "urbano" (oggi divenuto il "sistema insediativo") e non urbano (oggi "rete ecologica"), indicando quindi delle zone "intangibili" e non interessate dalle trasformazioni.

<sup>597</sup>. Porzione di territorio non coincidente con la sola città compresa entro le Mura Aureliane. Fanno parte della città storica quartieri molto più recenti, come la Garbatella, Montesacro, e l'EUR.

<sup>598</sup>. Si tratta della città generata dall'attuazione del PRG del 1931, che ha una morfologia definita e stabilmente configurata.

<sup>599</sup>. Parte di città che richiede azioni di riordino, di definizione morfologica e funzionale. Gli obiettivi sono: l'aumento della dotazione di verde e servizi; il miglioramento del sistema dell'accessibilità; la caratterizzazione degli spazi pubblici; la riqualificazione edilizia. Si tratta soprattutto di vecchie zone F1, G4 ed L del PRG del 1962.

La disciplina di utilizzo del patrimonio esistente (sistema insediativo) è articolata in *tessuti*, per i quali la modalità ordinaria di intervento è quella diretta, e in ambiti, per i quali la modalità di intervento è quella indiretta. La struttura normativa del piano regolamenta principalmente le trasformazioni ordinarie e gli interventi diretti;

tuttavia, il NPRG introduce in alcune fattispecie meccanismi più innovativi, per gestire le trasformazioni territoriali di più ampio respiro e le operazioni strategiche dal punto di vista della valorizzazione immobiliare da attuarsi attraverso la modalità indiretta. La parte innovativa del NPRG che fa assumere al contesto di Roma un interesse rilevante in relazione alle politiche abitative è quella che riguarda gli strumenti utilizzati per l'attuazione degli interventi indiretti, in particolare la previsione degli *strumenti perequativi*. Infatti, la regolamentazione di tale istituto, normato dalle Norme Tecniche di Attuazione, sancisce all'interno dell'art.1 "che il piano persegue gli obiettivi della riqualificazione e valorizzazione del territorio, secondo i principi della sostenibilità ambientale e della perequazione urbanistica e nel rispetto dei criteri di economicità, efficacia, pubblicità e semplificazione dell'azione amministrativa, nel quadro della legislazione vigente." 600

600. Aldilà delle osservazioni di carattere generale, nello specifico, all'interno dell'art.17 *Criteri di Perequazione* Il PRG introduce, quale disciplina di principio, la necessità di ripartire le previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, tenendo conto: della disciplina urbanistica previgente; dell'edificazione esistente legittima; del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale.

### 8.3.4. L'Attuazione del Piano: le modalità compensative e perequative

Alfine di contestualizzare i contenuti del NPRG che si riferiscono alla definizione ed implementazione delle politiche per l'abitare, è utile un approfondimento sulle modalità di attuazione del piano:

601. Art. 12, comma 7 NTA. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/>

602. Ibidem.

603. Art. 18 NTA.

Tabella 28 – Modalità di attuazione del piano

<i>Modalità di attuazione diretta</i>	<p>Con questa modalità si intende la realizzazione degli interventi realizzati solamente tramite titolo abitativo, che possono anche prevedere la stipula di convenzioni urbanistiche ma non vengono attuate mediante un apposito piano attuativo. La modalità diretta è applicata:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nei tessuti del PRG</li> <li>- Nella città storica, esclusi gli ambiti di valorizzazione</li> <li>- Nella città consolidata</li> <li>- In alcuni ambiti della città da ristrutturare</li> <li>- Nel sistema ambientale, esclusi i parchi istituiti, le aree protette e i parchi agricoli</li> </ul>
<i>Modalità di attuazione indiretta</i>	<p>Interventi subordinati all'approvazione di piani urbanistici attuativi, introdotti specificatamente dal PRG, "per favorire, anche mediante incentivi, l'integrazione ed il coordinamento progettuale, finanziario, attuativo e gestionale, tra interventi diretti e indiretti, tra interventi pubblici e privati, è facoltà del Comune far ricorso al Programma integrato, di cui all'art. 14 o al Progetto urbano, di cui all'art. 15, fatta salva la possibilità di intervenire con le modalità attuative ordinarie, secondo la disciplina delle diverse componenti, in assenza di tali strumenti." 601 La modalità indiretta si applica, in via ordinaria, negli ambiti di trasformazione del PRG, ossia negli ambiti di valorizzazione della città storica, negli ambiti per i programmi integrati, negli ambiti per i programmi di recupero urbano, nei nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare, in tutta la città della trasformazione, nei progetti strutturanti, e negli ambiti di riserva a trasformabilità vincolata.</p>
<i>Perequazione</i>	<p>il PRG definisce cinque fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria 602 che incidono e si integrano nelle modalità operative del piano, delineando una gamma di interventi più complessa. Si tratta degli ambiti di compensazione 603, del contributo straordinario 604, del meccanismo delle compensazioni urbanistiche 605, degli incentivi per il rinnovo edilizio 606, e della cessione compensativa. 607</p>

Ai criteri e modalità di perequazione è interamente dedicato il capo IV delle NTA 608 delle disposizioni generali. L'art. 17 delle norme tecniche chiarisce immediatamente, al primo comma, che *il PRG introduce, quale disciplina di principio, la necessità di ripartire le previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, tenendo conto: della disciplina urbanistica previgente; dell'edificazione esistente legittima; del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale.* 609

Sempre lo stesso articolo, inoltre, definisce i criteri di attribuzione 610 richiamando la volontà di garantire ai proprietari un equo trattamento, a prescindere dalle differenze delle previsioni edificatorie, dalle specifiche destinazioni assegnate alle singole aree e proporzionalmente alla quota di superficie in proprietà.

Ciò riguarda anche la ripartizione degli oneri, che debbono essere distinti in funzione delle previsioni edificatorie assegnate, quindi tra previsioni edificatorie ordinarie, cui corrispondono oneri ordinari, e previsioni edificatorie aggiuntive, cui corrispondono oneri straordinari. 611

In dettaglio, le cinque fattispecie di perequazione:

*Le fattispecie della perequazione* 612

Il PRG introduce, quale disciplina di principio, la necessità di ripartire le previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo

604. Art. 20 NTA.

605. Art. 19 NTA.

606. Art. 21 NTA.

607. Art. 22 NTA.

608. Artt. 17 – 22 NTA.

609. Art. 17 comma 1 NTA.

610. Art 17, comma 6 NTA.

611. Come si legge nella relazione tecnica della conferenza di copianificazione, infatti, il sistema di perequazione previsto dal nuovo PRG è volto a ridistribuire i vantaggi e compensare gli svantaggi generati dalle nuove previsioni urbanistiche, nonché a compensare gli svantaggi dovuti alla peggiorata condizione di degrado del patrimonio edilizio esistente.

612. Cfr. Casini L. (2009), *Perequazione e compensazioni nel nuovo piano regolatore generale di Roma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2009. Fonte: <https://www.irpa.eu/publicazioni/giornale-di-diritto-amministrativo/>

principi di equità e di uniformità, tenendo conto: della disciplina urbanistica previgente; dell'edificazione esistente legittima; del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale. Sulla base dei fattori suddetti, il PRG individua le seguenti fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria:

Tabella 29 – Le fattispecie della perequazione

<p>Ambiti di compensazione di cui all'art. 18:</p> <p>Nel Sistema insediativo di nuovo impianto, la quota maggioritaria della SUL aggiuntiva è messa a disposizione del Comune, che la utilizza per finalità di interesse pubblico (riqualificazione urbana, tutela ambientale, edilizia con finalità sociali, servizi di livello urbano).</p> <p>La quota di edificabilità riservata al Comune è utilizzata per finalità di interesse pubblico o generale, tra cui edilizia residenziale pubblica (art. 18, comma 3, punto C NTA NPRG).</p> <p>Gli Ambiti di compensazione si attuano per intervento indiretto, di iniziativa pubblica o privata: i proprietari dell'ambito cedono, a titolo gratuito, al Comune o a soggetti terzi dallo stesso individuati per le finalità di cui al comma 3, la superficie fondiaria corrispondente alle previsioni edificatorie riservate al Comune.</p>	<p>Porzioni di territorio su cui il PRG dispone delle nuove previsioni, rispetto alla disciplina previgente, che il comune ha identificato e perimetrato all'interno del proprio territorio, ove il PRG distingue tra previsioni edificatorie attribuite ai proprietari (calcolate sulla base della disciplina previgente), e quelle riservate al Comune per finalità di interesse pubblico. Alcuni esempi: <i>ambiti di riserva, centralità urbane e metropolitane</i>. In questi ambiti il piano fa confluire anche i diritti edificatori maturati dai soggetti privati, che possono attingere alla quota riservata al comune e ceduta dai proprietari originari: diritti maturati nei medesimi ambiti, oppure in ambiti diversi (è questo il caso, ad esempio, delle compensazioni edilizie generate dalla variante delle certezze), nonché di diritti edificatori derivanti dalle premialità. I proprietari delle aree comprese negli ambiti di compensazione debbono aver aderito alle previsioni del PRG, cedendo una parte dei terreni al Comune (o ad altro soggetto individuato dal Comune) in cambio dell'attivazione della propria quota di edificabilità. L'attuazione avviene per intervento indiretto, di iniziativa sia pubblica, sia privata, e comunque su base volontaristica.</p>
<p><i>Compensazioni urbanistiche</i></p> <p>Di cui all'art. 19: Il PRG individua strumenti e localizzazioni idonei a trasferire in ambiti specifici l'edificabilità da compensare. Tali trasferimenti possono essere effettuati negli ambiti di compensazione di cui all'art. 18, o in altri ambiti edificabili o di patrimonio edilizio esistente finalizzato al recupero.</p> <p>L'edificabilità da localizzare per fini di compensazione è determinata sulla base del principio dell'equivalenza del valore immobiliare rispetto all'edificabilità da compensare.</p>	<p>Diritti edificatori pregressi che il PRG riconosce ai proprietari che ne erano già titolari con il Piano delle certezze, e quindi derivate dal piano del 1962/65 e dalle successive varianti, a seguito delle contrazioni, in alcuni contesti, della capacità insediativa originaria. Collocate principalmente negli ambiti di compensazione, la quantificazione dell'edificabilità da localizzare è determinata in base al principio di equivalenza del valore immobiliare e quindi il PRG tiene conto, opportunamente, delle differenze tra le aree di maturazione dei diritti edificatori e di eventuali differenze tra le funzioni.</p> <p>L'assegnazione delle aree avviene a seguito di procedure di selezione pubblica, rivolte ai soggetti destinatari delle compensazioni che debbono aderire, nei termini fissati dal comune, agli avvisi pubblicati.</p>

*Contributo straordinario di urbanizzazione*

Di cui all'art. 20: Le più rilevanti valorizzazioni immobiliari, generate dalle previsioni del presente PRG rispetto alla disciplina urbanistica previgente, sono soggette a contributo straordinario di urbanizzazione, commisurato a tali valorizzazioni e posto a carico del soggetto attuatore. I proventi del contributo straordinario sono utilizzati per finalità di riqualificazione urbana (reperimento di standard urbanistici, realizzazione di opere e servizi pubblici) nello stesso ambito in cui ricade l'intervento tributario; in caso di intervento diretto, i proventi sono utilizzati prioritariamente nella componente in cui esso ricade ovvero negli Ambiti per i Programmi integrati della Città consolidata e della Città da ristrutturare. La SUL imponibile può essere utilizzata per il trasferimento di SUL edificata o edificabile da altro sito; può essere destinata altresì alla realizzazione e gestione, a cura e spese del soggetto attuatore, di servizi d'uso pubblico o di edilizia residenziale in locazione, a tariffe o canoni convenzionati. Nei Programmi integrati della Città consolidata e della Città da ristrutturare, il contributo sul costo di costruzione e gli oneri di urbanizzazione di cui all'art. 16 del DPR n. 380/2001, ove non scomputati, sono comunque riutilizzati per la realizzazione di interventi pubblici negli stessi Ambiti. Negli altri casi, gli oneri di urbanizzazione versati all'Amministrazione comunale sono utilizzati per l'acquisizione delle aree e per la realizzazione di opere pubbliche.

Inerente alle trasformazioni urbanistiche più rilevanti, ha lo scopo di intercettare una parte della rendita generata dalle scelte pubbliche, mettendola a disposizione dell'amministrazione per la realizzazione di obiettivi di interesse generale. Il contributo, che si somma agli altri oneri comunque dovuti (contributo sul costo di costruzione, oneri di urbanizzazione, eventuale cessione delle aree per standard), è pari ai due terzi dell'incremento di valore del bene conseguente alla trasformazione.

*Incentivi per il rinnovo edilizio*

Di cui all'art. 21: Il Comune promuove la riqualificazione urbana in tutto il Sistema insediativo esistente, con priorità per gli ambiti più degradati, mediante incentivi urbanistici, finanziari, fiscali. Gli incentivi urbanistici sono utilizzati per il reperimento degli standard urbanistici, per la realizzazione e gestione di opere e servizi pubblici e per il rinnovo del patrimonio edilizio.

Gli interventi da incentivare, nonché le modalità e livelli di incentivazione, devono essere previsti all'interno di appositi Programmi integrati, che individuano: gli ambiti prioritari d'intervento, gli obiettivi da perseguire, le tipologie e le modalità d'intervento da incentivare, le modalità e le quantità degli incentivi.

Premialità che il PRG riconosce in caso di interventi di riqualificazione del sistema insediativo, corrispondenti ad un incremento della superficie utile esistente, da collocare in situ oppure in altri ambiti (per esempio, negli ambiti di riserva oppure negli ambiti per i programmi integrati). Gli incentivi sono utilizzati per il reperimento di standard urbanistici (mediante interventi di sostituzione edilizia e di parziale trasferimento dei diritti edificatori dall'area di origine), per la realizzazione e gestione di opere e servizi pubblici, per il rinnovo dei tessuti edilizi esistenti.

*Cessione compensativa*

Di cui all'art.22: Ai fini dell'acquisizione pubblica delle aree destinate a Servizi pubblici, il Comune può applicare la cessione compensativa, in alternativa all'espropriazione per pubblica utilità. Nel caso di partecipazione al Programma integrato, l'edificabilità privata è pari a 0,06 mq/mq e viene trasferita all'interno dei tessuti della Città da ristrutturare o negli altri Ambiti di compensazione di cui all'art. 18, assumendo le destinazioni d'uso ivi ammesse, mentre l'intera area viene ceduta al Comune; la SUL privata generata dall'applicazione della cessione compensativa nella Città da ristrutturare può essere trasferita esclusivamente all'interno degli ambiti di provenienza.

Strumento alternativo all'esproprio con cui l'amministrazione ottiene la disponibilità di aree da destinare a servizi ed opere di interesse pubblico.

La cessione delle aree può avvenire in modi diversi: sia all'interno degli ambiti di compensazione, sia in altri ambiti.

la pubblica amministrazione opera una acquisizione compensativa, attribuendo ai singoli proprietari dei diritti edificatori commisurati, in valore, alle dimensioni delle aree cedute, da collocare in una porzione minoritaria dell'area oppure negli ambiti di compensazione. Il meccanismo di funzionamento può prevedere sia l'intervento diretto, sia la partecipazione ai programmi integrati. In tal caso, i diritti edificatori riconosciuti ai proprietari sono maggiori.

### *8.3.5. La trattazione della questione abitativa all'interno delle prescrizioni del NPRG di Roma*

All'interno dell'elaborato D1 del NPRG <sup>613</sup>, viene annoverata tra le questioni fondamentali, centrali e qualificanti per la costruzione di una politica operativa di modernizzazione della città l'istanza del diritto alla casa <sup>614</sup>, poiché le difficoltà di accesso ad un alloggio dignitoso si caratterizzano significativamente come uno degli aspetti sociali problematici che vengono affrontati all'interno dei principi fondanti del piano: i destinatari per le politiche per la casa appartengono ad un'ampia forbice sociale, eterogenea e variegata, che articola in maniera significativa la domanda. Gli interventi normativi che hanno precedentemente caratterizzato la risposta alle istanze inerenti alla questione abitativa hanno raggiunto scarsi risultati, e la città di Roma soffre da molto tempo di una vera e propria emergenza abitativa, condizione divenuta sempre più strutturale dalla sua originaria caratterizzazione emergenziale, perché da molto tempo non vengono attuate efficaci politiche per misure di sostegno alla locazione.

Il nuovo piano regolatore, oltre alla predisposizione degli Ambiti di riserva, specificatamente destinati a finalità di interesse pubblico, tra le quali la realizzazione di edilizia residenziale pubblica e con finalità sociali, "prevede che gli operatori cedano all'Amministrazione comunale una quota di diritti edificatori pari al 20% della edificabilità complessiva attribuita agli Ambiti di Trasformazione Ordinaria, che potrà essere utilizzata per le finalità istituzionali dell'Amministrazione"<sup>615</sup>, tra le quali l'edilizia residenziale pubblica e con finalità sociali; oppure, in alternativa, "che siano loro direttamente a destinare una quota non inferiore al 40% della edificabilità ad edilizia residenziale con finalità sociali a prezzi o canoni convenzionati. Prevede anche la possibilità per gli operatori di raddoppiare la superficie edificabile attribuita all'ambito, a condizione che la riserva di residenziale destinata alle finalità sociali raggiunga l'80% della superficie aggiuntiva." All'interno degli elaborati che compongono il corpus normativo del piano, le politiche abitative non sono raggruppabili all'interno di una trattazione organica, bensì disposte in maniera piuttosto dispersiva all'interno del piano, motivo per cui gli interventi per la casa spesso vengono pianificati ed attuati, in assenza di un disegno unitario, in una maniera episodica ed aleatoria. A differenza di altre istanze, cui sono correlate altrettante politiche più strettamente legate alle strategie principali del piano, la questione abitativa non è trattata in modo incisivo all'interno del NPRG, come invece, ad esempio, il potenziamento del sistema delle infrastrutture e il recupero e valorizzazione della città storica (cui è dedicata una parte del corpus normativo, delle specifiche analisi nel quadro conoscitivo ed elaborati grafici di indirizzo e di inquadramento generale).

<sup>613</sup>. Relazione, Delibera di adozione del consiglio comunale n. 33 del 19/20 marzo 2003.

<sup>614</sup>. Elaborato D1, Relazione Generale NPRG, 4.4 *Le cinque opzioni del nuovo piano. Diritto alla casa*, pp.30 – 31. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/>

<sup>615</sup>. Ibidem.

Tabella 30 - Articolazione delle politiche per l'abitare all'interno del NPRG<sup>616</sup>

Negli Elaborati Prescrittivi
<p>NTA:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Disciplina generale per gli <i>ambiti di compensazione</i> (art. 18 NTA);</li><li>- Disciplina generale per il <i>contributo straordinario</i> (art. 20 NTA; più disciplina dei singoli tessuti, che contiene le condizioni di applicabilità nelle diverse componenti del sistema insediativo);</li><li>- Disciplina dell'<i>edificabilità a disposizione del comune</i> (art. 61 NTA)</li></ul> <p>Sistemi e regole:</p> <p>Individuazione degli <i>ambiti di compensazione</i> e degli <i>ambiti di trasformazione ordinaria</i> (ex. Art. 61 NTA)</p>
Negli Elaborati Gestionali
<ul style="list-style-type: none"><li>- G1 – Carta per la qualità</li><li>- G2 – Guida per la qualità degli interventi</li></ul> <p>Per completezza, all'interno di questa catalogazione degli elaborati del NPRG di Roma sono stati aggiunti anche questi due elaborati di piano: innanzitutto, perché pur non avendo natura prescrittiva, sono legati alla parte normativa dello strumento urbanistico; questo accade in ragione del rinvio recettizio delle norme.</p> <p>In particolare, gli elaborati appartenenti alla Guida per la Qualità degli Interventi elencano le norme di tutela inerenti alla qualità fisica e funzionale degli edifici, <i>regolamentandone la possibilità di cambio di destinazione d'uso rispetto a quello originario</i>. È possibile presentare proposte di intervento in deroga alla carta per la qualità, previa dimostrazione della non sussistenza dei requisiti richiesti per la sua inclusione. In tale circostanza si potranno realizzare interventi anche radicalmente trasformativi (fino al 45% di incremento della SUL di progetto): restando l'inclusione dell'edificio nella carta per la qualità, è consentito ampliare la gamma di trasformazioni per l'adeguamento della struttura al cambio di destinazione d'uso.</p> <p>In tal caso, si potranno realizzare interventi fino alla ristrutturazione edilizia (RE), senza alterare in modo sostanziale la struttura esistente, con incrementi massimi dal 20 al 30 % della Sul di progetto. Gli edifici su cui sia possibile intervenire in deroga alla carta per la qualità possono essere inclusi nell'Invito pubblico per il cambio di destinazione d'uso di fabbricati non residenziali verso funzioni abitative. Mediante l'adesione all'invito, i privati possono presentare progetti di cambio di destinazione d'uso di fabbricati esistenti, anche in deroga al PRG: gli immobili con destinazioni d'uso non residenziale possono essere trasformati in abitazioni singole o collettive, riservando una quota del 30% ad alloggi sociali.</p>
Negli Elaborati Descrittivi
<p>D1, Relazione:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Le cinque opzioni del nuovo piano</i>: il diritto di accesso alla casa (meccanismo di formazione della riserva di aree per il Comune), p. 30 e ss.;</li><li>- <i>Le dimensioni del piano</i>: stima della domanda povera, della domanda primaria e della domanda temporanea, p. 84 e ss.;</li></ul> <p><i>Allegati: il diritto di accesso alla casa</i></p>
Negli Elaborati Indicativi
<ul style="list-style-type: none"><li>- I1 – Schemi di riferimento per la città da ristrutturare</li><li>- I2 – Schemi di riferimento per le centralità locali</li></ul>
Negli Elaborati per la comunicazione del piano
C01 – C19, Le città di Roma: scenari nei Municipi

616. Cfr. Artt. 1 e 2 NTA PRG 2008. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/>

All'interno del capitolo inerente alla descrizione delle "Cinque opzioni del nuovo piano regolatore", il paragrafo inerente al diritto di accesso alla casa illustra le procedure attuative per la costruzione di una riserva di aree edificabili da destinare all'incremento dell'offerta di abitazioni in locazione negli ambiti di trasformazione ordinaria. <sup>617</sup>

La modalità di attuazione prevede l'utilizzo congiunto degli incentivi urbanistici e delle compensazioni, per costruire una riserva di aree edificabili a disposizione del Comune, che tuttavia non sono caratterizzabili come aree edificabili per l'esclusiva finalità abitativa, ma più in generale per iniziative di interesse pubblico. Il PRG prevede una tipologia "tradizionale" di intervento destinata all'edilizia pubblica (ERP), che viene attuata tramite esproprio, e un'altra che caratterizza gli interventi destinati all'edilizia residenziale sociale (ERS), attuata tramite i meccanismi di perequazione, compensazione ed incentivazione.

Negli interventi destinati ad ERP, il PRG recepisce le previsioni dei piani precedenti <sup>618</sup>, piani attuativi definiti e perciò già dotati di una precedente copertura finanziaria, classificati dal PRG come *ambiti di trasformazione ordinaria* <sup>619</sup> oppure come *ambiti a pianificazione particolareggiata definita* <sup>620</sup>; negli interventi destinati ad ERS, gli interventi sono attuati esclusivamente con il ricorso ai meccanismi perequativi. Il sistema che struttura la regolamentazione delle politiche abitative all'interno del PRG è molto complesso, e l'applicazione delle modalità perequative avviene mediante specifiche procedure, anche atte a combinare più modalità, mirate ad ottenere l'adozione volontaria degli investitori privati attraverso il corso a diverse tipologie di leve, come la rimozione di vincoli ed oneri, oppure l'attribuzione di incentivi. Le finalità operative del piano si suddividono nel reperimento di risorse economiche, di aree e di alloggi. Il reperimento sul quale le modalità del piano risultano più risolutive è quello del reperimento di aree, che tuttavia non sono facilmente destinabili alla produzione di edilizia residenziale sociale: infatti sulla riserva di aree confluiscono le esigenze di compensazione, ereditate o generate dal PRG; in seguito a tali circostanze, a volte l'applicazione delle modalità perequative, anziché incrementare l'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale, finisce per generare ulteriori interventi residenziali che producono invece alloggi per il libero mercato.

<sup>617</sup>. Cfr. Relazione generale del PRG, *Le cinque opzioni del nuovo piano*, p. 30 e ss. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/>

<sup>618</sup>. Cfr. Il PEEP: viene approvato a metà degli anni '80. Differisce profondamente dal primo (1962), innanzitutto le dimensioni, che sono molto più contenute (dimensionato su circa 200.000 abitanti, che comprendevano in parte anche il residuo del precedente). Anche i singoli piani di zona hanno densità più bassa e ad essi viene attribuito anche un ruolo di riqualificazione dei margini della città esistente e dei quartieri abusivi, integrando la loro dotazione di servizi. Il residuo del II PEEP è ancor oggi inserito nelle previsioni del nuovo PRG. Nel 2007, in prossimità della scadenza del programma, il Comune ha approvato l'inserimento delle quantità residue del II PEEP nel nuovo piano in fase di approvazione: si trattava di circa 7.000 alloggi, per 22.000 abitanti (ipotesi iniziale), localizzati in 32 ambiti.

<sup>619</sup>. Cfr. Art. 57 NTA. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/>

<sup>620</sup>. Cfr. Art 62 NTA.

Tabella 31 - Le finalità operative del piano per l'integrazione delle politiche per la casa

Risultati attesi dal piano	Strumenti utilizzati	Attuazione prevalente	Aspetti critici
Reperimento di aree	Applicazione contributo straordinario	Prevalenza di azioni diffuse sul sistema insediativo esistente	L'azione del contributo straordinario non è finalizzata specificatamente all'attuazione delle politiche per l'abitare
Reperimento di risorse finanziarie	Riserva di aree da destinare al comune per nuove previsioni del PRG	Interventi specifici in tutti gli ambiti di compensazione; centralità urbane e metropolitane a pianificazione da definire; ambiti di trasformazione ordinaria, ambiti prevalentemente residenziali, ambiti integrati <b>621</b>	La riserva delle aree è destinata a tutte le fattispecie di compensazione, non esiste una specifica percentuale dedicata a interventi di edilizia sociale
Reperimento di alloggi	Incentivi urbanistici (obbligo di riservare una quota di edificazione privata ad alloggi per la locazione, nelle aree di nuova edificazione individuate dal PRG)	Interventi specifici in tutti gli ambiti di compensazione; centralità urbane e metropolitane a pianificazione da definire; ambiti di trasformazione ordinaria, ambiti prevalentemente residenziali, ambiti integrati <b>622</b>	Le condizioni della locazione non sono definite
	Compensazioni	Riserva di alloggi sociali attuata tramite cambio di destinazione d'uso verso funzioni residenziali e interventi di sostituzione edilizia con incrementi di volumetria.	La riserva di alloggi non è l'unica forma di perequazione prevista; in alternativa il privato può realizzare altri servizi oppure <i>residenze collettive</i> <b>623</b>
	Rimozione dell'obbligo di versamento del contributo straordinario per gli interventi di sola edilizia abitativa sociale.	Prevalenza di azioni diffuse sul sistema insediativo esistente.	La rimozione del contributo straordinario è stata in parte vanificata negli effetti: nei tessuti della città consolidata, dove l'applicazione del contributo straordinario poteva avere la maggiore efficacia, l'istituto è stato annullato da una sentenza del Consiglio di Stato (sez. IV n. 4546/2010). <b>624</b>

Le modalità di attuazione del NPRG sono orientate, come si può vedere dalla tabella, specificatamente sul reperimento di aree piuttosto che di alloggi; inoltre non esistono specifici rimandi riguardo modalità di attribuzione e gestione; non esistono criteri specifici su requisiti e selezione dei potenziali assegnatari degli alloggi, così come definizione del canone minimo e delle tempistiche minime o massime di locazione. La questione abitativa non è individuabile con facilità all'interno delle prescrizioni del piano, poiché non esiste una visione organica circa la contestualizzazione degli interventi e del loro dimensionamento. I meccanismi basati sull'incentivazione non permettono di valutare la sostenibilità dei dimensionamenti conseguenti all'ampliamento e alle modifiche della capacità edificatoria negli ambiti di trasformazione, e questo aspetto, nonostante l'efficacia degli strumenti perequativi, non sempre permette un'azione integrata ed organica per

**621.** Cfr. Artt. 58 59 61 NTA.

**622.** Cfr. Artt. 58 59 61 NTA.

**623.** Cfr. Art 6 NTA. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/>

**624.** Annullamento del disposto dell'art. 45, comma 6 delle NTA, che prevedeva il contributo straordinario, limitatamente alla sua applicazione nel Tessuto T3 (Città consolidata).

porre le politiche abitative in una posizione centrale all'interno delle trasformazioni della città.

### **8.3.6. Caso di studio: I programmi integrati nel NPRG di Roma**

I programmi integrati hanno la finalità di sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti e prevedono di norma incentivi di tipo urbanistico, volti a favorire l'integrazione degli interventi, di qualità urbana e ambientale ed il finanziamento privato di opere pubbliche. <sup>625</sup> Per quanto riguarda le potenzialità di integrazione delle politiche abitative nella pianificazione urbanistica, il programma integrato si applica nella *città consolidata*, al fine di ristrutturare impianti urbani disomogenei e incompiuti, favorendo mediante incentivi urbanistici il diradamento o il trasferimento delle opere di edificazioni per il reperimento delle aree per i servizi pubblici, e nei tessuti della *città da ristrutturare* al fine di migliorare la qualità urbana e la dotazione di infrastrutture e servizi pubblici, mediante incentivi urbanistici ed il concorso dei privati nel finanziamento delle opere pubbliche. All'interno della *città consolidata* (parte della città esistente con caratteristiche morfologiche stabilmente configurate e definite in larga misura generata dall'attuazione degli strumenti urbanistici esecutivi dei piani regolatori del 1931 e del 1962) gli obiettivi di mantenimento e completamento dell'impianto urbanistico e di qualificazione e incremento della dotazione dei servizi pubblici <sup>626</sup> vengono perseguiti generalmente tramite programmi integrati e programmi di recupero negli *Ambiti per programmi integrati*. <sup>627</sup>

Gli Ambiti per i Programmi integrati costituiscono le parti della Città consolidata, che "presentano caratteri di degrado e disorganicità nell'impianto planimetrico e/o nel profilo altimetrico, e di eterogeneità dei caratteri tipologici e formali degli edifici"; possono riguardare altresì porzioni destinate, in prevalenza, a insediamenti di edilizia residenziale pubblica, realizzati mediante Piani di zona, e per i quali, "per motivate ragioni di accentuato degrado fisico e funzionale da valutare in sede di formazione dei Programmi integrati, si può procedere anche in deroga alla Carta per la qualità." Gli interventi vengono attuati con modalità diretta, secondo la specifica disciplina dei tessuti in cui ricadono, ovvero attraverso la promozione di Programmi integrati, finalizzati all'attuazione di interventi di riqualificazione estesi all'intero ambito o a parti di esso. I Programmi integrati perseguono obiettivi di riordinamento e completamento del sistema insediativo, di integrazione e completamento dei servizi pubblici.

<sup>625</sup>. Art. 14 NTA "Programmi integrati".

<sup>626</sup>. Rif. Comma 2 articolo 44 NTA .

<sup>627</sup>. Secondo disciplina stabilita dall'art.50 NTA "Ambiti per programmi integrati".

Figura 23- Programmi integrati nella città consolidata



CITTÀ CONSOLIDATA	
	Tessuti di espansione novecentesca a tipologia edilizia definita e a media densità insediativa - T1
	Tessuti di espansione novecentesca a tipologia edilizia definita e ad alta densità insediativa - T2
	Tessuti di espansione novecentesca a tipologia edilizia libera - T3
	Verde privato
	Programmi integrati
	codice identificativo

(FONTE: SISTEMI E REGOLE FOLGIO 3.18 SCALA 1: 10.000 ([URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT](http://URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT)))

I programmi integrati nella città da ristrutturare sono finalizzati al miglioramento della qualità urbana dell'insediamento, in particolare al completamento ed all'integrazione della dotazione di servizi pubblici, mediante il concorso di risorse private. La città da ristrutturare riguarda *quella parte di città esistente solo parzialmente configurata e scarsamente definita* nelle sue caratteristiche di impianto, morfologiche e di tipologia edilizia, che richiede consi-

stenti interventi di riordino, di miglioramento e completamento di tali caratteri nonché di adeguamento ed integrazione della viabilità degli spazi e dei servizi pubblici <sup>628</sup>. Le parti più rilevanti all'interno dei tessuti della città da ristrutturare sono costituite dagli insediamenti non pianificati, sorti in maniera spontanea o abusiva non in ottemperanza alle prescrizioni dello strumento urbanistico. Questo tipo di insediamenti è suddiviso in tre generazioni, suddivise rispettivamente in <sup>629</sup>:

- *1930-1962*: La prima generazione degli insediamenti spontanei ricompresi nelle *zone F1 di ristrutturazione urbanistica* del PRG del 1962, individuati come Tessuti prevalentemente residenziali della Città da ristrutturare.
- *1962-1983*: seconda generazione degli insediamenti abusivi ricompresi come *zone O di recupero urbanistico* nella Variante approvata nel 1983.
- *1983-2008*: terza generazione degli insediamenti abusivi ricompresi come *Nuclei di edilizia ex-abusiva da recuperare* nel PRG del 2008.

I Programmi integrati della Città da ristrutturare sono promossi e formati, se di iniziativa pubblica, o istruiti, se di iniziativa privata, dai Municipi interessati e quindi sottoposti all'Organo centrale comunale <sup>630</sup>. I Programmi integrati possono essere promossi dai soggetti privati, che rappresentino, in termini di valore catastale o di estensione superficiaria, la maggioranza delle aree riferite all'intero ambito, o ai soli tessuti, o alle sole aree non edificate dei tessuti: tali soggetti presentano ai Municipi una proposta di Programma preliminare estesa all'intero ambito, corredata dalle proposte d'intervento sulle aree di loro proprietà o nella loro disponibilità. Il passaggio dal Piano alle proposte dei privati è mediato da un *programma preliminare* che esplicita e specifica: gli obiettivi da perseguire, gli interventi pubblici da realizzare e le relative priorità, gli indirizzi per la progettazione degli interventi privati. Il Programma preliminare definisce gli obiettivi da conseguire in termini urbanistici e finanziari, gli interventi pubblici da realizzare e le relative priorità, gli indirizzi per la progettazione degli interventi privati; definisce altresì, a specificazione o in assenza di un atto d'indirizzo del Consiglio comunale, le eventuali risorse pubbliche necessarie e disponibili, nonché i criteri di valutazione, i tempi e le modalità di presentazione, anche con periodicità annuale, delle proposte d'intervento. In particolare, le proposte private vengono presentate ai sensi di un *Bando di sollecitazione dei contributi partecipativi e delle proposte private di intervento*, emanato con il Programma. Tali proposte vengono valutate, integrate e messe in coerenza per garantire l'organicità del Programma, giungendo a definire un *programma definitivo*.

<sup>628</sup>. Cfr. Art 51 NTA. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/>

<sup>629</sup>. Cfr. Parte Prima, cap. 3, *Il piano urbanistico locale e le politiche per la casa*. Tabella 2 – *Tipologie e forme di piano*.

<sup>630</sup>. Art. 13 comma 8 NTA.

Figura 24 – I Print – procedure di formazione e approvazione

I PROGRAMMI INTEGRATI DELLA CITTA' DA RISTRUTTURARE: LE PROCEDURE DI FORMAZIONE ED APPROVAZIONE		
FASI		CONTENUTI
FASE A)	FORMAZIONE DEL <b>PROGRAMMA PRELIMINARE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- obiettivi de Programma</li> <li>- capacità insediativa complessiva</li> <li>- eventuali modifiche del perimetro e della zonizzazione interna</li> <li>- indirizzi per la definizione degli interventi</li> <li>- reperimento degli standard urbanistici</li> <li>- interventi pubblici prioritari</li> <li>- finanziamenti pubblici disponibili o attivabili</li> </ul>
FASE B)	PUBBLICAZIONE DEL PROGRAMMA PRELIMINARE ALL'INTERNO DI UN <b>AVVISO PUBBLICO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- indici di edificabilità</li> <li>- incentivi per il rinnovo edilizio e tipologie di intervento</li> <li>- contributo straordinario (e monetizzazione standard)</li> <li>- termini e modalità di presentazione delle proposte d'intervento</li> </ul>
FASE C)	<b>VALUTAZIONE E RIDEFINIZIONE DELLE</b> PROPOSTE PERVENUTE	
FASE D)	FORMAZIONE E APPROVAZIONE DEL <b>PROGRAMMA DEFINITIVO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aggiornamento del Programma preliminare</li> <li>- progetti preliminari degli interventi privati</li> <li>- documentazione preliminare delle opere pubbliche</li> <li>- piano finanziario</li> <li>- piano temporale</li> <li>- schemi di convenzione</li> </ul>

(FONTE: GRUPPO DI LAVORO INU LAZIO «PROGRAMMI COMPLESSI E OPERATIVITÀ DEL PIANO», MODIGLIANI D., CAROBBI C., POLI I., RAVAGNAN C.)

Gli istituti operativi che concorrono all'attuazione dei programmi integrati si caratterizzano rispettivamente in:

- *Contributo straordinario (Art.20)*  
Corresponsione di un contributo finanziario straordinario commisurato alle principali valorizzazioni immobiliari generate dalle nuove previsioni urbanistiche per il finanziamento di opere e servizi pubblici (Del. AC n.128 del 11/12/2014).
- *Incentivi per il rinnovo edilizio (Art.21)*  
Acquisizione delle aree a Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale attraverso l'attribuzione di un indice di edificabilità territoriale, da localizzare in situ o da trasferire.
- *Cessione compensativa (Art.22)*  
Acquisizione delle aree a Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale attraverso l'attribuzione di un indice di edificabilità territoriale, da localizzare in situ o da trasferire.
- *Quota di edificabilità a favore del comune (art. 18)*  
Quota di SUL riservata al Comune, da utilizzare per finalità di interesse pubblico o generale, secondo le priorità e gli obiettivi stabiliti dal programma
- *Quota di SUL riservata al Comune, da utilizzare per finalità di*

*interesse pubblico o generale, secondo le priorità e gli obiettivi stabiliti dal programma.*

Attribuzione di indici di edificabilità differenziati, commisurati allo stato di diritto pregresso delle singole aree.

Il NPRG consente il completamento con intervento diretto per tutti i tessuti della città da ristrutturare, e prevede in via prioritaria l'attivazione dei programmi integrati in questi ultimi: la partecipazione ai programmi integrati viene incentivata tramite un meccanismo premiale che consente un incremento dell'indice di edificabilità previsto per l'intervento diretto, commisurato, in coerenza con il modello perequativo, allo stato di diritto pregresso.

Figura 25 - Indici di edificabilità<sup>631</sup>

INDICI DI EDIFICABILITA' NEI TESSUTI				
PREVISIONI URBANISTICHE PREVIGENTI	INTERVENTO DIRETTO	INTERVENTO INDIRETTO		
	IEP (mq/mq)	IEP (mq/mq)	IEC (mq/mq)	IET (mq/mq)
AREE EDIFICABILI AD ALTA DENSITA' (ZONE F, M2, L, E)	0,30	0,60	0,00	0,60
AREE EDIFICABILI A BASSA DENSITA' (ZONE G3, G4)	0,00 (0,30 solo per lotti interclusi <1.500 mq)	0,20	0,10	0,30
AREE EDIFICABILI A DESTINAZIONE PUBBLICA (ZONE M1, M3)	0,00 (0,30 solo per lotti interclusi <1.500 mq)	0,20	0,10	0,30
AREE NON EDIFICABILI (ZONE H, N, Viabilità, Parcheggi, Zone bianche)	0,00 (0,30 solo per lotti interclusi <1.500 mq)	0,12	0,18	0,30

INDICI DI EDIFICABILITA' NELLE AREE A VERDE E SERVIZI				
PREVISIONI URBANISTICHE PREVIGENTI	INTERVENTO DIRETTO	INTERVENTO INDIRETTO		
	IEP (mq/mq)	IEP (mq/mq)	IEC (mq/mq)	IET (mq/mq)
Indipendente dalla destinazione previgente	0,04	0,06	cessione intera area al Comune	0,06

**NOTE :**

- IEP      indice di edificabilità privata (a disposizione dei proprietari)
- IEC      indice di edificabilità pubblica (a disposizione del Comune)
- IET      indice di edificabilità totale

631. Gruppo Di Lavoro INU Lazio "Programmi Complessi E Operatività Del Piano" a cura di: Modigliani D., Carobbi C., Poli I., Ravagnan C.

6. Nei tessuti di cui al precedente comma 5, per gli interventi di categoria DR, AMP e NE, ove ammessi, valgono le seguenti prescrizioni:

- H max = altezza preesistente o altezza media degli edifici confinanti;
- IC max = 60% SF;
- IP = 30% SF;
- DA = 1 albero ogni mq 250 di SF;
- DAR = 1 arbusto ogni mq 100 di SF;
- DS = 5 m;
- i locali interrati dovranno essere destinati ad autorimessa per una quota non inferiore all'80% della loro superficie preesistente e di nuova realizzazione.

7. Nei tessuti di cui al precedente comma 5 sono consentite, con intervento diretto, le seguenti destinazioni d'uso:

- a) Abitative;
- b) Commerciali a CU/b;
- c) Servizi a CU/b; a CU/m, limitatamente alle destinazioni "servizi alle persone" e "attrezzature collettive";
- d) Turistico-ricettive a CU/b;
- e) Produttive, limitatamente a "artigianato produttivo";
- f) Parcheggi non pertinenziali.

(FONTE: GRUPPO DI LAVORO INU LAZIO «PROGRAMMI COMPLESSI E OPERATIVITÀ DEL PIANO», MODIGLIANI D., CAROBBI C., POLI I., RAVAGNAN C.)

Nei Tessuti della Città da ristrutturare, definiti attraverso una *prevalenza di usi*, il PRG persegue l'obiettivo di garantire il mix funzionale: una compresenza di funzioni diverse, differenziate per tipologia di Tessuto.

Il mix funzionale rappresenta una delle *regole fondamentali del meccanismo perequativo* che, insieme alle prescrizioni per gli standard ecologico-ambientali e ai riferimenti morfo tipologici, definiti nelle specifiche norme di Tessuto, è finalizzato al raggiungimento della qualità urbanistica-edilizia e della sostenibilità degli interventi.

In caso di partecipazione al Programma integrato, il PRG ammette modifiche alle prescrizioni relative al Mix funzionale previsto dalle norme di Tessuto:

- Un innalzamento *del carico urbanistico di alcune funzioni* rispetto a quello previsto dalla Norme di Tessuto: commerciali, servizi e attività turistico-ricettive
- Nei *Tessuti prevalentemente per attività* una quota pari al massimo al 20% della SUL interessata dal complesso delle proposte di intervento accoglie *può essere destinata a funzioni abitative*, mentre una quota non inferiore al 30% deve essere riservata a funzioni Produttive.

Le problematiche inerenti all'attuazione dei programmi integrati si possono suddividere in due tipologie, le *criticità endogene* e quelle *esogene*.

Tra le *criticità esogene* figura in primis la *forte contrazione delle risorse* sia pubbliche che private dovuta ad una crisi economica divenuta ormai strutturale; inoltre, il *carattere fortemente deregolatorio* che connota molte *modalità alternative consentite da provvedimenti emanati a livello nazionale e regionale*, di cui possono approfittare i privati per attuare interventi in maniera più rapida, si sommano alla lentezza delle procedure burocratiche delle amministrazioni. Tra le criticità endogene si riscontrano la *complessità degli istituti operativi*, *quella dell'iter procedurale*, che scoraggiano l'imprenditorialità rispetto alle modalità di attuazione diretta, ed infine *l'elevata frammentazione delle proprietà* che rende difficoltoso il raggiungimento della massa critica necessaria per raggiungere la sostenibilità economica del programma. <sup>632</sup>

632. Poli I., Ravagnan C. (2018) in Cappucciti A. (a cura di), *Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi*, INU edizioni, Roma.

### 8.3.7. Il Programma Integrato di Pietralata

- Ente territoriale di riferimento: Roma Capitale – Dipartimento programmazione e attuazione urbanistica.
- Normativa di riferimento: art. 16 - Legge n. 179 del 17.02.1992
- Iter di formazione e approvazione del programma: Approvazione Programma definitivo Pietralata (Del. Assemblée Capitolina n.81/2019)
- Link riferimenti: [http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo\\_complex/print/pietralata/pietralata\\_progdef\\_relazgen.pdf](http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_complex/print/pietralata/pietralata_progdef_relazgen.pdf)

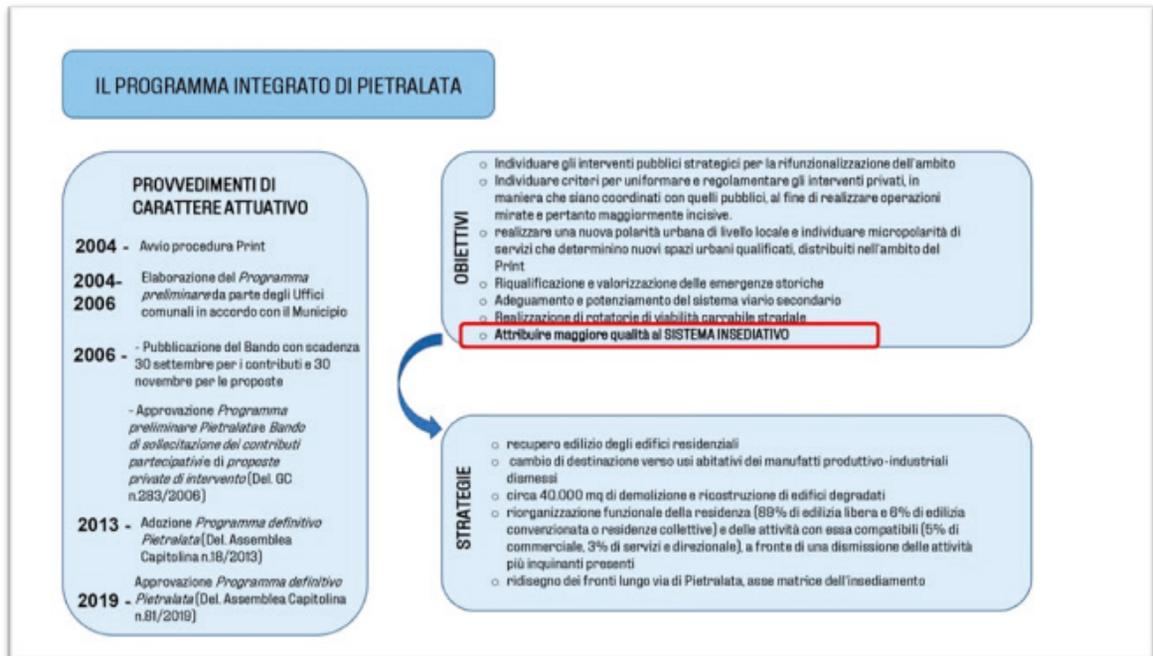
Tabella 32 - Stato di attuazione dei Programmi integrati a Roma: 165 ambiti di cui 85 con funzioni residenziali ed 80 per attività. I 18 nell'immagine hanno avviato l'iter di approvazione

MUNICIPIO		RES ATT	DENOMINAZIONE	NATURA	ITER DI ATTUAZIONE (PROVVEDIMENTI)			
Nome comune	Provincia				n°	Atti preliminari	Programma Preliminare	Bando o altro atto finalizzato alla pubblicazione
III	IV	ATT a2	Salaria	Pubblica**	Avvio della procedura per l'approvazione del programma preliminare con Risoluzione del Consiglio Municipale prot. 120583 del 16/12/2014	In corso di elaborazione		
		ATT a4	Sellebbagni	Pubblica**	Avvio della procedura per l'approvazione del programma preliminare con Risoluzione del Consiglio Municipale prot. 120583 del 16/12/2014	Approvazione del Programma Preliminare e del Bando con Deliberazione di Giunta Capitolina n.341 del 23/10/2015		
		ATT a5	Ficaronne	Pubblica**	Avvio della procedura per l'approvazione del programma preliminare con Risoluzione del Consiglio Municipale prot. 120583 del 16/12/2014	Approvazione del Programma Preliminare e del Bando con Deliberazione di Giunta Capitolina n.339 del 23/10/2015		
		ATT a6	Santa Colomba	Pubblica**	Avvio della procedura per l'approvazione del programma preliminare con Risoluzione del Consiglio Municipale prot. 120583 del 16/12/2014	Approvazione del Programma Preliminare e del Bando con Deliberazione di Giunta Capitolina n.340 del 23/10/2015		
IV	V	RES 6	Pietralata	Pubblica	Memoria di Giunta Municipale n. 2 del 23/02/2004 di avvio della procedura	Approvazione del Programma Preliminare e del Bando con Deliberazione di Giunta Comunale n. 203 del 24/05/2004		Adozione Programma Definitivo con Deliberazione di Assemblée Capitolina n. 18 del 04/04/2013
		RES 6a	Pietralata 2	Pubblica	Memoria di Giunta Municipale n. 2 del 23/02/2004 di avvio della procedura	Approvazione del Programma Preliminare e del Bando con Deliberazione di Giunta Comunale n. 203 del 24/05/2004		
V	VII	RES 3	Alessandrino	Pubblica	Memoria di Giunta Municipale n. 29 del 21/07/2005 di avvio della procedura	Approvazione del Programma Preliminare e del Bando con Deliberazione di Giunta Comunale n.263 del 24/05/2006		
		ATT a2	Tor Tre Teste	Pubblica	Parere favorevole all'attuazione del programma con Risoluzione del Consiglio Municipale n. 1 del 13 febbraio 2004	Approvazione del Programma Preliminare e del Bando con Deliberazione di Giunta Comunale n.264 del 24/05/2006		
VI	VIII	RES 3	San Vittorino	Privato	Parere favorevole alla proposta privata con Deliberazione del Consiglio Municipale n. 48 del 21 ottobre 2009			
		ATT a5	Breda (Grotte Celoni)	Privato	Parere favorevole all'attuazione del programma con Deliberazione del Consiglio Municipale n. 14 del 9 aprile 2013			
IX	X	RES 2	Arco di Travertino	Pubblica	/	Approvazione del Programma Preliminare con Deliberazione del Consiglio Municipale n.1 del 16/04/2012		
		RES 2a	Tor Fiscale	Pubblica	/	Approvazione del Programma Preliminare con Deliberazione del Consiglio Municipale n. 5 del 12/04/2012		
VII	X	RES 5a	Casal Morena	Privato	Parere favorevole all'attuazione del programma con Risoluzione del Consiglio Municipale n. 18 del 15 luglio 2011			
		RES 6	Ponte Linaia	Privato	/	Approvazione del Programma Preliminare e del Bando con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 272 del 22 maggio 2013		
IX	XII	RES 3	Santa Palomba	Privato	Parere favorevole alla proposta di Programma Preliminare presentata da privati con Deliberazione di Consiglio Municipale n. 32/2009	Indizi e Bando per la pubblicazione dell'Accordo di Programma con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 48 del 9 maggio 2007		Rafforza l'Accordo di Programma con Deliberazione del Consiglio Comunale del 17 febbraio 2009
		RES 3	Manchia Saponara (Madonnella)	Pubblica	Memoria di Giunta Municipale n. 2 del 23/02/2004 di avvio della procedura	Approvazione del Programma Preliminare e del Bando con Deliberazione di Giunta Comunale n. 256 del 06/06/2012		Approvazione definitivamente privata n. 14 del 04/04/2013 n. 05 del 04/04/2017 e autorizzazione alla stesura della convenzione con Deliberazione di Giunta Capitolina n.387 del 22/09/2019
X	XIII	RES 3	Manchia Saponara (Madonnella)	Pubblica	Memoria di Giunta Municipale n. 2 del 23/02/2004 di avvio della procedura	Approvazione del Programma Preliminare e del Bando con Deliberazione di Giunta Comunale n. 264 del 24/05/2006		
		RES 5	Infernetto	Pubblica	Approvazione della proposta di Programma Preliminare e conferimento mandato per la trasmissione del progetto agli uffici centrali con Del. Giunta Municipale n. 2 del 11 gennaio 2010	Approvazione del Programma Preliminare e del Bando con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 263 del 22/05/2013		
XI	XV	ATT a5	Magliana Nuova - Villa Bonetti	Privato	/	Approvazione del Programma Preliminare con Deliberazione di Giunta Municipale del n. 18 del 21 ottobre 2010		Approvazione del Programma Definitivo con Deliberazione di Consiglio Municipale n. 24 del 26 novembre 2013
XV	XX	RES 2	Tomba di Nerone	Pubblica	Approvazione della proposta di Programma Preliminare e conferimento mandato per la trasmissione del progetto agli uffici centrali con Del. Giunta Municipale n. 2 del 18 giugno 2012	Approvazione del Programma Preliminare e del Bando con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 237 del 22/05/2013		

\* Si intendono avviati i Programmi per i quali sono stati emessi gli avvisi rilevanti esterni

(FONTE: [HTTP://WWW.URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT/IMAGES/UO\\_COMPLEX/PRINT/PIETRALATA/PIETRALATA\\_PROGDEF\\_RELAZGEN.PDF](http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_complex/print/pietralata/pietralata_progdef_relazgen.pdf))

Figura 26 – Il Print di Pietralata



(FONTE: [HTTP://WWW.URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT/IMAGES/ UO\\_COMPLEX/PRINT/PIETRALATA/PIETRALATA\\_PROGDEF\\_RE-LAZGEN.PDF](http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_complex/print/pietralata/pietralata_progdef_re-lazgen.pdf))

### 8.3.7.1. Normativa di riferimento ed iter di formazione ed approvazione del programma

Il Programma di Intervento nell'ambito di riferimento di Pietralata, normato attraverso gli artt. 14; 50; 53 e 59 delle NTA, opera all'interno dei tessuti della Città da Ristrutturare, con la finalità di migliorarne la qualità urbana tramite la dotazione di servizi pubblici ed infrastrutture, da attuarsi tramite incentivi urbanistici ed il concorso dell'operatore privato per il finanziamento delle opere pubbliche. L'iter che ha portato alla formazione ed all'approvazione del Programma Integrato preso in esame inizia con una ricognizione degli ambiti del PRG inerenti alle caratteristiche ed alla localizzazione dei programmi integrati da esso individuati, e successivamente con una richiesta al Municipio di riferimento di predisporre un programma preliminare di assetto per la predisposizione degli interventi ritenuti prioritari nell'ambito della rifunzionalizzazione dell'area su cui intervenire attraverso il Programma. In data 22/06/2004 il Consiglio Municipale del V Municipio ha deliberato l'avvio dei Programmi Integrati n.6 e n. 6A lungo l'asse principale di via di Pietralata, prevedendo, in sinergia con la U.O. n.8 del dipartimento VI, Servizio per i programmi complessi, l'accorpamento dei due Programmi e l'ampliamento del loro perimetro tramite la ricomprensione di un'area libera tra essi interclusa, in gran parte destinata a verde pubblico ed in misura minore a servizi pubblici per il quartiere. Al netto del-

le individuazioni degli obiettivi pubblici maggiormente rilevanti da porre come finalità dell'attuazione del Programma e della localizzazione delle aree potenzialmente trasformabili, ad esito delle procedure partecipative stabilite, in un Avviso del 30 settembre 2006 sono state riportate 22 contributi partecipativi. L'indice di edificabilità totale (IET) inerente alle aree di progetto è stato incrementato da 0,3 a 0,6 mq. /mq., lasciando invariato l'indice di edificabilità concesso ai proprietari (IEP).

Sono stati stabiliti gli incentivi per il rinnovo edilizio, per i quali è stata apposta particolare attenzione circa gli interventi di demolizione e ricostruzione; il contributo straordinario è stato adeguato alle reali condizioni di mercato ed alla contingenza economica attuale.

L'indice di edificabilità totale (IET) è stato incrementato dei valori precedentemente menzionati, limitatamente alle "zone ex N, M ed m3", attualmente con vincolo decaduto e presenti nelle prescrizioni del PRG vigente ma non ricadenti negli stralci della variante "Verde e servizi" del 17/05/2002 e perciò definibili "zone bianche", prive di previsioni di pianificazione urbanistica; questa fattispecie consente la possibilità di presentare proposte per interventi altrimenti non fattibili, nonché di recepire il contributo straordinario altrimenti non esigibile. Inoltre, sono stati incrementati dal 20 al 30% gli incentivi da applicare agli interventi di demolizione e ricostruzione di edilizi residenziali condominiali, assieme all'ulteriore incentivazione alla formazione di consorzi per la realizzazione delle proposte di intervento e per la realizzazione di opere pubbliche finanziate con risorse private, in modo da garantire un coordinamento preciso della progettazione e dell'attuazione degli interventi in un contesto molto frammentato nell'aspetto della proprietà effettiva delle aree. A seguito dell'approvazione del NPRG, avvenuta nel mese di febbraio 2008, si sono rese necessarie una revisione sul dimensionamento del programma, e un'adeguazione delle proposte progettuali alle nuove norme tecniche. <sup>633</sup>

#### *8.3.7.2. Ambito urbano di riferimento e strutturazione dell'ambito di intervento*

L'ambito urbano di riferimento dell'intervento è ubicato nel territorio del V Municipio di Roma Capitale, all'interno del GRA, nel quadrato a nord - est della città ed è delimitato dalla via Tiburtina, dal Fiume Aniene e dalla Tangenziale Est come direttrici di riferimento. L'asse principale dell'area è costituito dalla via di Pietralata; l'area presenta un carattere prevalentemente residenziale, ed integra all'interno del suo perimetro le aree libere destinate a parco fluviale, che ne segnano il confine a nord, che costituiscono un notevole potenziale di risorse utili a caratterizzare lo sviluppo di funzioni legate alla fruizione del verde ed al tempo libero.

Il sistema della mobilità si articola attraverso un collegamento trasversale fra via Nomentana e via tiburtina, attraverso via di Pietralata e via dei Monti Tiburtini.

La strada di quartiere è caratterizzata da un fronte stradale che

<sup>633</sup>. Soprattutto per ciò che concerne le modifiche agli articoli 14 *Programma integrato*, Art.53 *Ambiti per i Programmi integrati*, nonché Art. 7 *Parcheggi pubblici e privati* e Art. 8 *Standard Urbanistici*.

non consente la presenza di marciapiedi e ulteriori spazi di sosta auto o pedonale eccezion fatta per quelli prospicienti ai numerosi capannoni per le attività artigianali disseminati per la stessa.

*Figura 27 - Area del Print di Pietralata.*



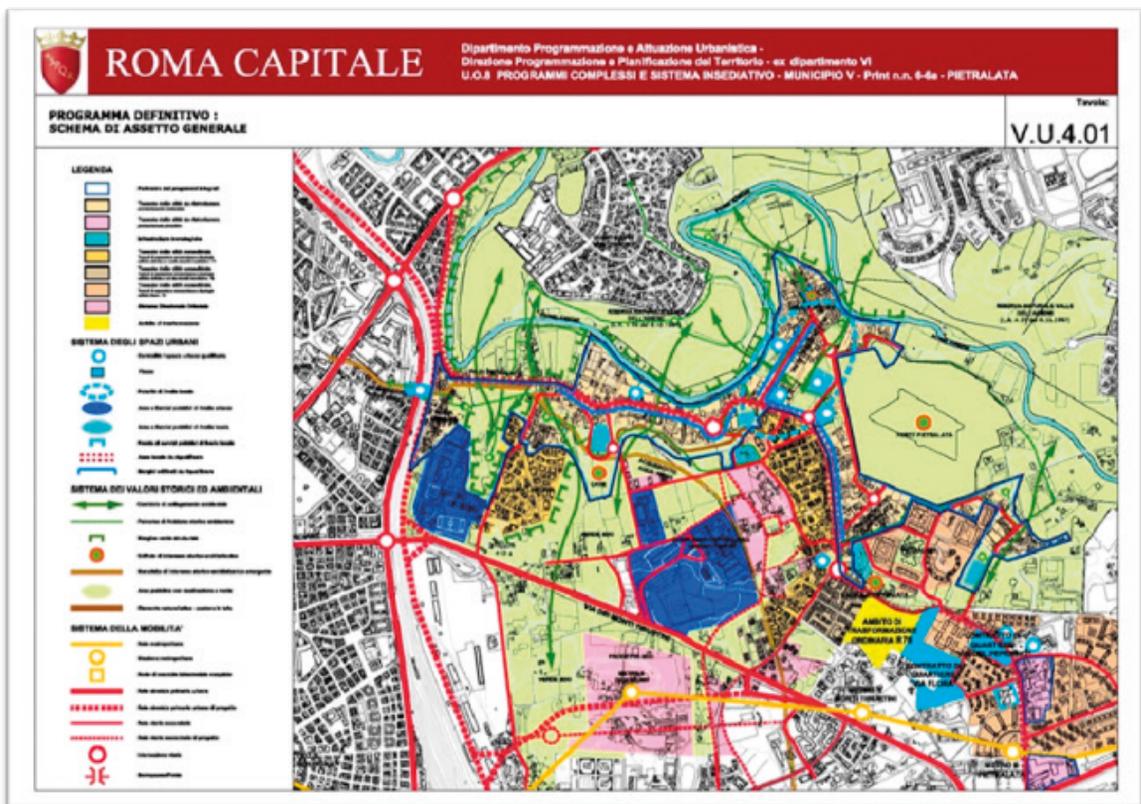
SISTEMI E REGOLE FOGLIO 3.11 SCALA RAPP. 1:10.000 ([URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT](http://URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT))

L'area del PrInt si è sviluppata a seguito della crescita spontanea di insediamenti derivanti dall'utilizzo improprio delle funzioni programmate; questa fattispecie costituisce la maggior parte dei presupposti attraverso cui intervenire nelle periferie di Roma tramite le funzioni trasformative dei programmi di recupero: lo stato di fatto rende imprescindibile l'avvio di un processo articolato di rigenerazione urbana che intervenga significativamente su una struttura urbana carente di servizi sia pubblici che privati, infrastrutture, spazi pubblici di aggregazione, oltre che ulteriormente gravata dalla pletera di contesti di attività produttive che rendono poco armonico il rapporto con le funzioni e le dinamiche di un quartiere residenziale.

L'area centrale nella localizzazione del programma, fulcro di un tessuto urbano ed edilizio disomogeneo e male organizzato dimensionalmente sin dalle sue origini a causa di uno sviluppo caratterizzato soprattutto da una giustapposizione di fenomeni ur-

banistici isolati tra loro che si sono susseguiti, si configura come un sistema di spazi disponibili utili alla rifunzionalizzazione di questo ambito di città. I principali fattori di degrado sono da imputare soprattutto alla mancanza di una struttura chiara e razionale del sistema della mobilità locale e dalla mancanza di spazi pubblici per l'aggregazione, come aree pedonali con strutture fruibili per attività con connotazione sociale, aree di verde attrezzate che oltre alla loro fruizione potrebbero fungere da raccordo per migliorare l'accessibilità ai Parchi dell'Aniene, e in generale dalla grave scarsità di infrastrutture e di servizi pubblici.

Figura 28 - Schema di assetto preliminare PrInt Pietralata



(FONTE: [URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT](http://URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT))

Il Programma Preliminare d'intervento per il Programma Integrato prevede l'ampliamento dell'ambito tramite l'accorpamento dei due PrInt n. 6 e 6A, per includerne all'interno del perimetro una vasta area interclusa tra essi e destinata dal PRG a verde pubblico e servizi pubblici, scelta coerente in merito alla continuità geografica del territorio e dall'affinità della struttura urbana di entrambi i programmi.

Figura 29 - Planivolumetrico generale degli interventi del PRINT di Pietralata (Progetto definitivo)



(FONTE: [URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT](http://URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT))

### 8.3.7.3. I dati generali del Programma

Sulla base del Bando di sollecitazione di contributi partecipativi e delle proposte di intervento (aggiornato con Del. G.C. del 28 nov. 2006 n. 651), sono pervenute complessivamente 39 proposte di intervento da parte di numerosi proponenti privati, che interessano in modo non continuo, circa 25,50 Ha di superficie territoriale, sugli oltre 63 Ha dell'intero ambito.

In definitiva, il Programma Integrato Definitivo di Pietralata 6 – 6a è costituito da 36 proposte di intervento presentate da 29 proponenti.

La prima verifica dell'edificabilità nei Tessuti, in termini di SUL realizzabile, è stata ricavata sovrapponendo gli attuali tessuti alle destinazioni urbanistiche previgenti, applicando gli indici riportati dall'art.53 - Ambiti per i Programmi integrati - delle NTA del Nuovo Piano Regolatore approvato.

Tabella 33 - Edificabilità consentita nei tessuti

	IEP/esente contributo	IEP/soggetto a contributo	IEC	IET
PGR vigente: zone C, F, E, L, M2	0,30	0,30	0,00	0,60
PRG vigente: M1, M3	0,10	0,10	0,10	0,30
PRG vigente: G3, G4	0,10	0,10	0,10	0,30
PRG vigente: H, N, Viabilità	0,06	0,06	0,18	0,30
PRG vigente: Zone ex N prive di pianificazione urbanistica	0,06	0,06	0,48	0,60
PRG vigente: Zone ex M1, M3, prive di pianificazione urbanistica	0,10	0,10	0,40	0,60
Piani attuativi: zone edificabili	0,30	0,30	0,00	0,60
Piani attuativi: zone a Servizi pubblici	0,10	0,10	0,10	0,30
Piani attuativi: Verde pubblico, Viabilità	0,06	0,06	0,18	0,30

(FONTE: [URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT](http://URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT))

La verifica di sostenibilità urbanistica ha dimostrato la capacità dell'ambito del PrInt di soddisfare il fabbisogno di aree a standard nell'eventualità teorica di un coinvolgimento di tutta la superficie territoriale nella trasformazione e riqualificazione del quartiere secondo le condizioni di massima edificabilità consentite dal Programma.

Di conseguenza la verifica ha ipotizzato le seguenti condizioni:

- Articolazione delle aree di tessuto in base alla previgente destinazione urbanistica;
- Innalzamento generalizzato dell'indice edificatorio a 0,6 mq/mq, articolandolo in quota riservata ai proprietari (IEP) e quota riservata al Comune (IEC);
- Applicazione della cessione compensativa con la conseguente applicazione dell'indice di edificabilità di 0,06 mq/mq per le aree destinate a verde;

- Al fine di rappresentare la situazione urbanistica di maggior dotazione di standard è stato immaginato, compatibilmente con la natura del Print, che l'intera SUL (superficie utile lorda) del piano fosse residenziale;
- Sono stati applicati i possibili incentivi urbanistici derivanti dalle tipologie di intervento attuabili;
- È stato effettuato un confronto con l'attuale indice medio di edificazione esistente nei vari ambiti edificati.

*Tabella 34 - Verifica di sostenibilità urbanistica*

A	Tessuti residenziali	Mq	395.238,00
B	Verde e Servizi Pubblici Locale	Mq	200.144,00
C	Viabilità e parcheggi	Mq	35.499,00
D	Totale superficie Print Pietralata	Mq	630.881,00
E	SUL teorica realizzabile (residenziale)	Mq	332.389,93
F	Fabbisogno teorico di standard	Mq	195.002,09
G	Aree a standard da reperire in tessuti	Mq	195.002,09
H	Aree residue per fondiario (A-G)	Mq	200.235,91
I	Ipotesi di impronta dell'edificato (SUL distribuita su 3 livelli – E÷3)	Mq	110.796,64
J	Aree libere extra standard in tessuti (G-H)	Mq	89.439,27
K	Aree a standard in tessuti + Verde e Servizi pubblici locale (B+G)	Mq	395.146,09
L	Aree libere virtualmente libere da edificazione e viabilità (J+K)	Mq	484.585,36

(FONTE: [URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT](http://URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT))

Nel suo complesso, quindi, l'ambito del Print di Pietralata risulta articolato nelle seguenti componenti:

- Tessuti Residenziali mq 397.285
- Verde e Servizi Pubblici di Livello locale mq 212.163
- Viabilità e parcheggi mq 35.499

#### 8.3.7.4. Interventi di riqualificazione sul tessuto edilizio e dotazione di servizi

La rifunzionalizzazione e riorganizzazione delle aree prevista dal Programma preliminare ha coinvolto un tessuto edilizio prevalentemente produttivo-artigianale, spesso in cattive condizioni di manutenzione e non congruente con il carattere residenziale che la zona ha progressivamente assunto e che il Print si propone di potenziare. La tipologia di intervento prevalente sull'edilizia esistente è la demolizione e ricostruzione e, come intervento urbanistico, è la ristrutturazione urbanistica. Complessivamente gli interventi privati coinvolgono una dimensione edilizia di mq 36.054,38 di Superficie Utile Lorda (SUL) esistente con un indice di edificabilità (IE) in Tessuti di 0,27 mq/mq così articolata:

Tabella 35 - SUL esistente per destinazioni d'uso

Abitativo	Mq	7.956,87	20,82%
Commerciale piccole strutture di vendita	Mq	3.683,57	9,64%
Terziario	Mq	2.100,80	5,50%
Produttivo	Mq	24.472,14	64,04%
<b>Totale</b>	<b>Mq</b>	<b>38.213,38</b>	<b>100,00%</b>

(FONTE: [URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT](http://URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT))

La SUL di progetto presenta una composizione funzionale più articolata ed equilibrata soprattutto se confrontata con il minore consumo di suolo previsto dal programma.

Tabella 36 - SUL di progetto per destinazione d'uso

SUL residenziale	Mq	88.685,84	90,30%
SUL abitazioni collettive (residence e case per anziani)	Mq	1.859,26	1,89%
SUL piccola distribuzione	Mq	4.981,81	5,07%
SUL servizi	Mq	682,28	0,69%
SUL direzionale	Mq	2.000,90	2,04%
<b>Totale</b>	<b>Mq</b>	<b>98.210,09</b>	<b>100,00%</b>

(FONTE: [URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT](http://URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT))

Va considerato inoltre che ai servizi privati che le proposte di intervento realizzano nel loro complesso, vanno aggiunti mq 23.330,00 di Servizi pubblici in VSPL di varia natura (2 asili, una Biblioteca e Centro Culturale, un Teatro, il Mercato comunale in via di Pietralata, un Centro anziani a Casale Rocchi) che il Programma è in grado di realizzare con i contributi derivanti dagli interventi privati.

*Tabella 37 - SUL tot programma per destinazione d'uso*

<b>SUL residenziale</b>	<b>Mq</b>	<b>88.685,84</b>	<b>72,97%</b>
<b>SUL abitazioni collettive (residence e case per anziani)</b>	<b>Mq</b>	<b>1.859,26</b>	<b>1,53%</b>
<b>SUL piccola distribuzione</b>	<b>Mq</b>	<b>4.981,81</b>	<b>4,10%</b>
<b>SUL servizi</b>	<b>Mq</b>	<b>682,28</b>	<b>0,56%</b>
<b>SUL direzionale</b>	<b>Mq</b>	<b>2.000,90</b>	<b>1,65%</b>
<b>SUL per servizi pubblici</b>	<b>Mq</b>	<b>23.330,00</b>	<b>19,20%</b>
<b>Totale</b>	<b>Mq</b>	<b>121.540,09</b>	<b>100,00%</b>

(FONTE: [URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT](http://URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT))

*Figura 30 - Localizzazione degli interventi privati (Progetto definitivo)*



(FONTE: [URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT](http://URBANISTICA.COMUNE.ROMA.IT))

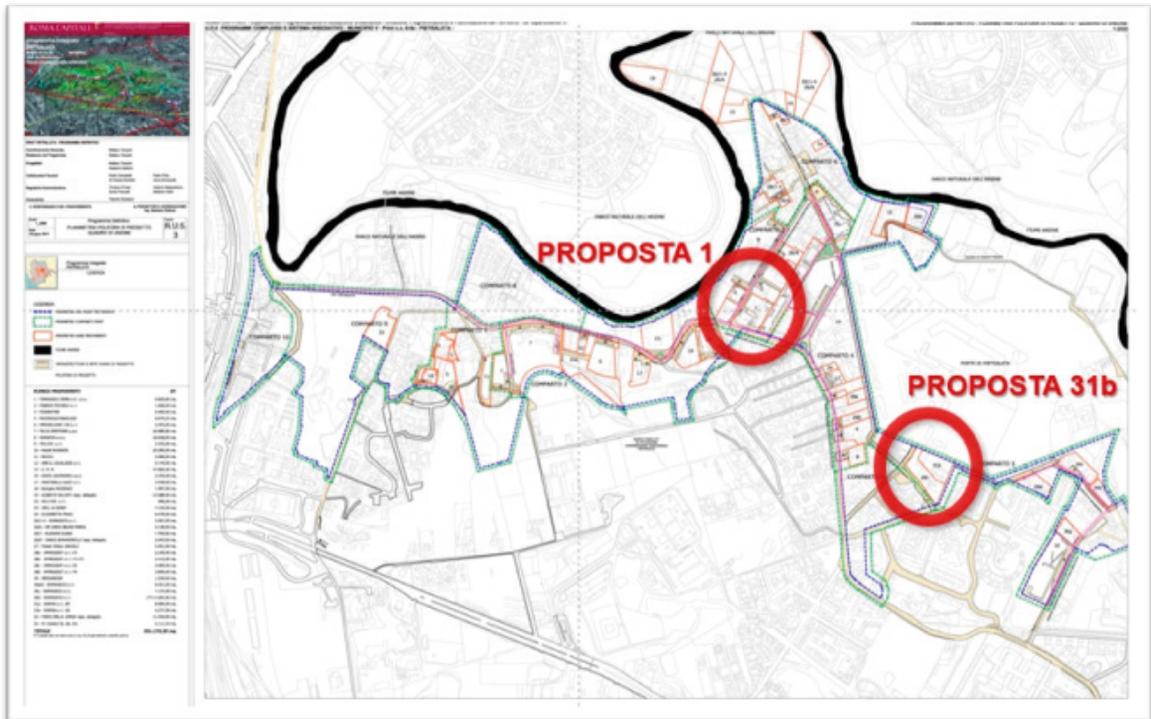
### 8.3.7.5 Interventi di Housing Sociale nel programma integrato di Pietralata

Le proposte private di intervento n. 1 e n. 31/b propongono la realizzazione complessivamente di circa mq 4.000 di residenze private da realizzare e gestire in affitto a canone convenzionato (Housing Sociale), così come previsto dalla Delibera CC del 1° marzo 2010 n. 23 *Indirizzi per il "Piano Casa" del Comune di Roma*. Si tratta di due proposte diverse nella loro genesi:

- Nel primo caso viene proposto un incremento dell'indice di edificabilità in un'area centrale e particolarmente servita dell'ambito di riqualificazione, la nuova centralità locale;
- Nel secondo caso parte dell'edificabilità ammissibile della proposta n. 31, non trovando una idonea collocazione all'interno dell'area di proprietà viene trasferita su un'area, sempre interna al perimetro del Print, nella disponibilità del patrimonio dell'Amministrazione Comunale.

Nel loro complesso i due interventi rappresentano un'offerta di circa 80 alloggi da portare sul mercato dell'affitto a canone convenzionato.

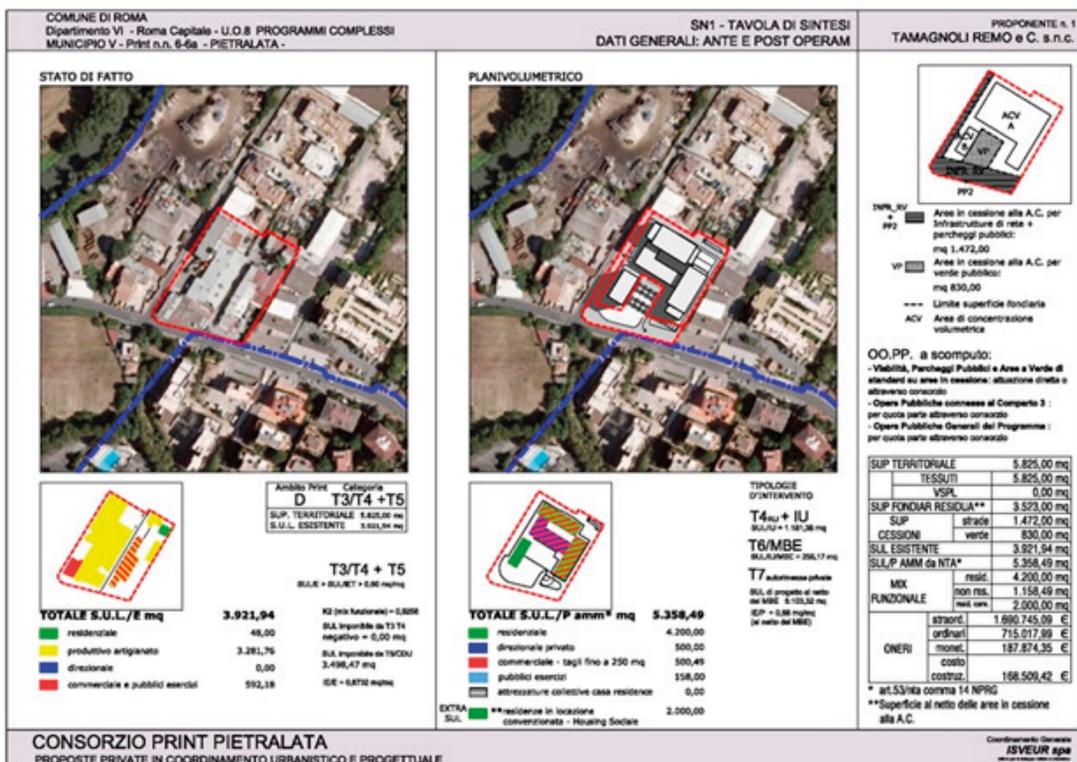
Figura 31 Localizzazione degli interventi di housing nel Print di Pietralata



8.3.7.5.1. PROPOSTA DI INTERVENTO N.1 – TAMAGNOLI REMO & C. snc (Consorzio Programma Integrato Pietralata) Soggetto progettista: ADLM - Architetti Roma

L'intervento, localizzato all'intersezione tra via Pietralata e via Casale Rocchi, consiste nella demolizione degli edifici esistenti a carattere artigianale, che occupano l'intera area, configurando un nuovo assetto planimetrico del complesso edilizio con un sistema integrato di funzioni, anche di interesse collettivo. Il mix funzionale è costituito da residenze private, piccole attività commerciali, servizi alla residenza e alloggi di Housing Sociale. Per questi ultimi non è stato applicato il calcolo del contributo straordinario, considerando la valenza pubblica dell'intervento, sono stati invece applicati gli oneri ordinari di urbanizzazione, costo di costruzione e monetizzazione degli standard non reperiti. Le aree interessate dall'intervento, nello Schema d'Assetto del Programma Preliminare sono al centro di un perimetro che individua un Sistema di Spazi Urbani che costituiscono una Polarità a Livello Locale.

Figura 32 - PROPOSTA 1<sup>634</sup>



Superficie territoriale mq 5.825 interamente in Tessuti

- SUL/E: mq 3.921,94
- SUL/Progetto presentato: mq 5.358,49

Mix funzionale:

- Residenze mq 4.200
- Commercio e pubblici esercizi: mq 658,49
- Direzionale privato: mq 500
- Residenze private in locazione a canone convenzionato- Housing Sociale: mq 2.000
- Parcheggi a raso ad uso privato, viabilità interna e aree di pertinenza: mq 1.609
- Parcheggi pertinenziali interrati: mq 5.260
- Parcheggi pertinenziali e pubblici: mq 1500 + 1500

Oneri

- Contributo straordinario: € 1.690.745,09
- OO.UU.: € 715.017,99
- Monetizzazione degli standard: € 187.874,35

*8.3.7.5.2. - PROPOSTA DI INTERVENTO N.31.b – SOC. SVE-FIN S.r.l.  
(Consorzio Programma Integrato Pietralata) Soggetto progettista:  
ADLM - Architetti Roma*

L'intervento è situato alla fine di via del Forte di Pietralata in un'area nella disponibilità del patrimonio dell'Amministrazione Comunale e consiste nella realizzazione di abitazioni private in locazione a tariffe o canone convenzionato (Housing Sociale). Non è stato applicato il calcolo del contributo straordinario, considerando l'intervento di valenza pubblica, sulla stessa sono stati invece applicati gli oneri ordinari di urbanizzazione, costo di costruzione e monetizzazione degli standard non reperiti.

Mix funzionale

- Residenza in locazione a tariffe o canone convenzionato per una superficie di mq 2.007,36

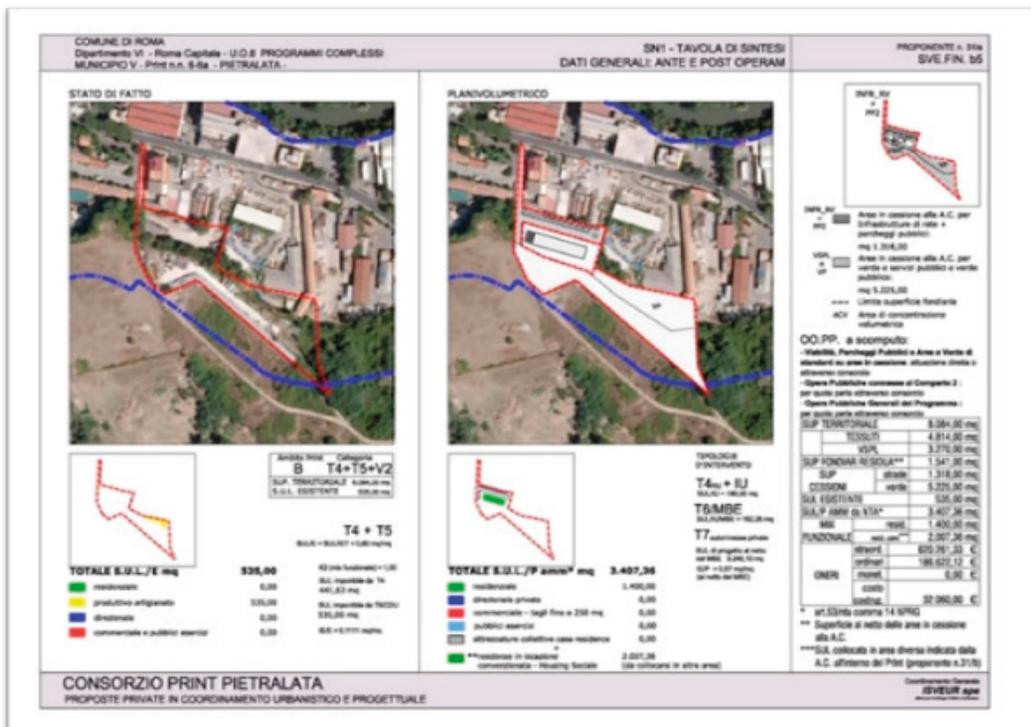
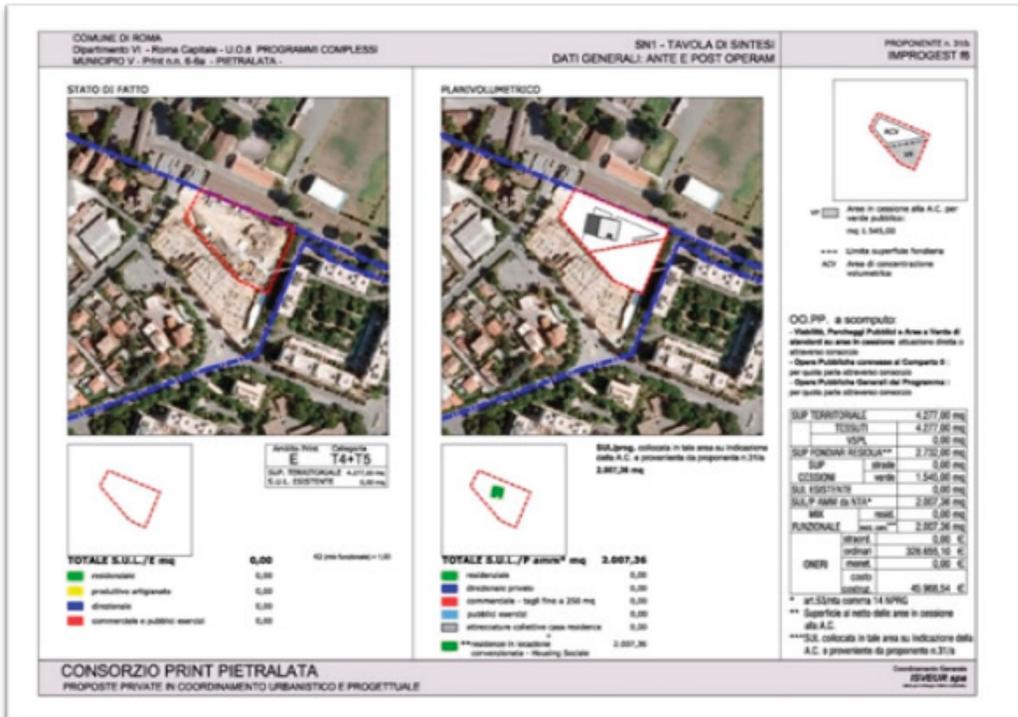
Dati sintetici della proposta

- Superficie territoriale: mq 4.277
- SUL/E: mq 0,00
- SUL/Progetto: mq 2.007,36

Oneri

- Contributo straordinario: € 0,00
- OO.UU.: € 328.655,10
- Monetizzazione degli standard: € 0,00

Figura 33 - PROPOSTA 31/A e 31/B





PARTE III

Politiche abitative e piano locale.  
Nuovi riferimenti teorico-legislativi e  
operativi

**PARTE III POLITICHE ABITATIVE E PIANO LOCALE. NUOVI RIFERIMENTI TEORICO-LEGISLATIVI E OPERATIVI**

p. 369 *Introduzione alla Seconda Parte*

**CAPITOLO 9 I RIFERIMENTI TEORICO-LEGISLATIVI. IL WELFARE URBANO E LA QUESTIONE ABITATIVA TRA POLITICHE PER LA CASA E GOVERNO DEL TERRITORIO**

p. 377 9.1. Il Diritto alla casa nella legislazione comunitaria e negli accordi internazionali

p. 411 9.2. La ripartizione delle competenze Stato, Regioni ed Enti locali

p. 419 9.3. Il percorso verso la Legge di principi per il governo del territorio

p. 428 9.4. Gli approcci del piano urbanistico locale alla questione abitativa

p. 431 9.5. L'edilizia residenziale sociale: una tassonomia per l'offerta abitativa

**CAPITOLO 10 I RIFERIMENTI OPERATIVI. LA QUESTIONE ABITATIVA NEL PIANO LOCALE**

p. 445 10.1. La dimensione strutturale

p. 461 10.2. La dimensione operativa

p. 471 10.3. La dimensione regolativa

## Introduzione alla Terza Parte

La terza parte della Tesi ha carattere sintetico – propositivo e fornisce risposta alle esigenze di sperimentazione emerse dalla contestualizzazione della questione abitativa contemporanea (svolta nella Prima Parte), nonché dall’interpretazione dell’analisi dei casi di studio (svolta nella Seconda Parte), al fine di definire nuovi riferimenti teorico –legislativi e operativi, a partire dalla lettura critica delle esperienze esaminate. In questa fase si richiamano le considerazioni sulla portata della questione abitativa all’interno delle dinamiche di trasformazione delle città e si fa il punto circa le strategie prefigurate in precedenza per la trattazione della tematica in maniera integrata alle strategie di rigenerazione della città consolidata e delle sue componenti, in maniera imprescindibile dalle tematiche inerenti all’inclusione sociale, al fine di tracciare un approccio integrato tra welfare urbano, rigenerazione urbana e inclusione sociale, affinché non sia tralasciata nessuna delle istanze di inclusione della città consolidata e della città da ristrutturare, fornendo ad esse una risposta fisica grazie ad un welfare urbano innovato, inclusivo e sostenibile. Come riscontrato nei capitoli precedenti, l’importanza delle questioni correlate all’inclusione sociale è aumentata nel tempo; ad oggi, rappresenta una delle tematiche più rilevanti del dibattito teorico-disciplinare, in merito specialmente alla sua presenza talvolta marginale all’interno delle agende politiche urbane. La rinnovata attenzione posta nei confronti di tale argomento è determinata da vari aspetti, tra cui spicca un progressivo indebolimento dello stato sociale, contemporaneamente alla mancata introduzione di efficienti politiche volte alla riparazione degli effetti della crisi economica del 2008, la sempre più inevitabile precarizzazione delle posizioni di impiego lavorativo, l’allargamento della forbice tra classi sociali e il costante indebolimento del ceto medio; aspetti che unitamente a carenze strutturali del paese, ad esempio il divario economico, culturale e tecnologico tra Nord e Sud, la povertà tramandata per più generazioni, da cui il welfare attualmente esistente in merito di politiche per l’inserimento nel mondo del lavoro piuttosto che assistenzialiste non consente di affrancarsi, lo stato di

disagio urbano e sociale delle periferie e la situazione di marginalità ed oblio delle aree interne del paese, hanno accresciuto la percezione di necessità di misure di inclusione e protezione sociale, sforzi attivi per pratiche, politiche, ma soprattutto azioni e interventi, che non solo garantiscano una maggiore giustizia sociale, ma che siano anche motore di un generale rinnovamento della società, per una transizione giusta verso nuovi valori di equità, di dialogo, di integrazione e di partecipazione. Al fine di indirizzare in una direzione di concretezza tali riflessioni, il *Capitolo 9 - I riferimenti teorici e legislativi. Il welfare urbano e la questione abitativa tra politiche per la casa e governo del territorio*, si pone l'obiettivo di proporre una ricomposizione dei riferimenti teorici e legislativi riguardanti il "diritto all'abitare", con particolare riferimento al ruolo dell'urbanistica e del piano locale nell'ambito dei relativi approcci innovativi alla questione abitativa. In particolare, il capitolo sintetizza i principali riferimenti desunti dai documenti ufficiali di livello comunitario e internazionale e dei principali riferimenti legislativi di livello nazionale, sottolineando anche la rilevanza del dibattito sulla riforma di Principi di Governo del Territorio, quale materia concorrente tra Stato e Regioni. L'obiettivo è di giungere ad una sintesi dei principali riferimenti guida per la costruzione di un nuovo modello di pianificazione locale rispondente ai nuovi principi di sostenibilità, di mixité sociale e di lotta alla segregazione sociale; i vettori attraverso cui è possibile procedere in tale direzione sono rappresentati senza dubbio dalle materie della pianificazione e dell'urbanistica, poiché solo attraverso di loro è possibile costruire delle risposte integrate alle istanze precedentemente esposte, alla scala locale e territoriale, che non possono prescindere da un potenziamento organico e globale del welfare urbano, azione che trova il proprio compimento nella costruzione della città pubblica come "fondamento proprio del principio di pianificazione, a garanzia dei diritti sanciti sin dagli anni Sessanta e Settanta, all'istruzione, alla salute, alla casa, e, più recentemente, alla mobilità pubblica e alla residenza sociale <sup>1.</sup>", costruzione di cui l'integrazione delle politiche abitative all'interno delle strategie di rigenerazione urbana rappresenta un importante tassello, imprescindibile per la costruzione di un nuovo welfare inclusivo e sostenibile. I riferimenti per il compimento di tale costruzione rappresentano il quadro teorico e legislativo all'interno del quale definire successivamente i riferimenti operativi del piano locale, quale "infrastruttura delle politiche dell'abitare" e strumento di garanzia del "diritto all'abitare" nella città contemporanea: essi non rappresentano limitatamente le modalità di raggiungimento di un sollievo temporaneo conferito da una temporanea assistenza, bensì vogliono e devono puntare all'inserimento di ogni individuo all'interno del tessuto sociale, intervenendo sulle situazioni di marginalizzazione per giungere ad una compiutezza, possibile solamente attraverso azioni ramificate sul territorio, attraverso i servizi, le infrastrutture, lo spazio pubblico, il verde urbano, la residenza sociale, i presidi locali della sanità, dell'istruzione e della legalità, sottolineando l'importanza essenziale della costruzione della città pubblica per realizzare appieno l'inclusione sociale dell'individuo e

1. Ricci L. (2020), *Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi*, in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2014), *Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani*, in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.

del cittadino, che deve sentirsi ed essere parte attiva di una comunità e godere dei diritti imprescindibili e fondamentali dell'essere umano, per il cui raggiungimento la realizzazione abitativa attraverso politiche sociali che intervengano su un disagio ormai strutturale sono solamente un tassello, un punto di partenza, certamente non di arrivo.

In coerenza con quanto sopra definito, il *Capitolo 10 - I riferimenti operativi. La questione abitativa nel piano locale* propone i riferimenti operativi per l'applicazione dei riferimenti teorico-legislativi (principi, obiettivi, approcci) nel piano locale. A tal fine, l'impostazione del capitolo fa propria l'articolazione tripartita del modello di piano riformato (dimensione strutturale, regolativa e operativa) giungendo a declinare nelle tre dimensioni del piano i contenuti fondamentali di innovazione (strategie, regole, strumenti) scaturiti dal percorso di ricerca.

Il percorso della ricerca procede con la definizione dei nuovi riferimenti teorico-metodologici che concorrono ad apportare una maggiore integrazione delle politiche abitative nella normativa inerente alla pianificazione della città ed alle strategie di recupero dell'esistente, con particolare riferimento ai tessuti consolidati ed alle parti di tessuto da ristrutturare. Il capitolo elabora ed analizza i nuovi riferimenti teorici e il processo metodologico con cui tale integrazione può essere declinata sul territorio, per una sua *territorializzazione fisica* all'interno della città pubblica. Si richiamano dunque le tassonomie di offerte e le strategie prefigurate in precedenza, per giungere a delineare un approccio integrato tra inserimento delle politiche per la casa nelle strategie di welfare urbano, pratiche diffuse di rigenerazione urbana e obiettivi di inclusione sociale; un approccio che sappia accogliere tutte le istanze di inclusione sociale e tutte le possibili risposte alla problematica abitativa, fornendo ad esse una risposta concreta grazie ad un welfare urbano innovato, inclusivo e sostenibile, attuato e sostenuto tramite nuovi approcci, nuove regole, nuovi meccanismi e nuovi strumenti operativi. È altresì importante sottolineare che i "servizi" non si possono più limitare soltanto ai servizi ordinari previsti dal Decreto Ministeriale del 1968 in materia di standard urbanistici, ma devono comprendere e dare risposta ai nuovi bisogni collettivi, fino a prefigurare le future richieste della popolazione in materia di diritti, orientandone i caratteri verso la transizione ecologica, il contrasto ai cambiamenti climatici, la giustizia sociale e spaziale. Per fare questo, è necessario confrontarsi con i temi dell'inclusione, del welfare urbano e, più in generale, del soddisfacimento dei diritti, attraverso un approccio integrato, che riesca a connettere fra loro discipline diverse e vari campi d'azione, giungendo ad una riconfigurazione della città e dei territori che sia più equa, più giusta e più sostenibile, che deve anche confrontarsi con le dinamiche in atto nel territorio, ovvero con il fenomeno della *metropolizzazione* e, contemporaneamente, con quello della trasformazione urbana: un processo che si sostanzia negli interventi di riuso, recupero e riqualificazione dei tessuti e del patrimonio edilizio e che, oggi, investe sempre più la sfera sociale, interagendo con i gruppi e le comunità, e che per questo

ha preso il nome di rigenerazione urbana. È anacronistico pensare che sia sufficiente orientare le azioni verso programmi di recupero e riqualificazione fisica dello stock edilizio: bisogna dirigere le politiche e le azioni pratiche verso scelte che agiscano in maniera attiva sulle attività economiche e le relazioni sociali delle comunità, “attuando un recupero della stabilità strutturale 2.”, per restituire ad esse il senso dell’appartenenza. Fatte stanti tali premesse, il dibattito in corso sottolinea l’importanza di un approccio che integri la pianificazione del welfare e le pratiche di rigenerazione urbana con le istanze di inclusione sociale, approccio che dovrebbe essere presente, come riferimento culturale, in ogni azione ed intervento materiale e immateriale “messo in atto dalla rete di reti del welfare urbano nell’ambito di una necessaria strategia unitaria, integrata e interscalare di governo pubblico finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale, per restituire prospettive di equità, di qualità e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei. 3.” Dunque, i riferimenti ricomposti in questa ultima parte della ricerca vogliono concentrarsi sul miglioramento dell’integrazione di alcune componenti che, se messe a sistema in un nuovo welfare urbano per le comunità, consentirebbero di costruire una città attenta al riuso e al recupero del suo patrimonio edilizio senza ulteriore consumo di suolo, ma che presti attenzione anche ad istanze di sostenibilità sociale con la costruzione di una città interconnessa nelle sue componenti urbane allo stesso modo che in quelle sociali: “è dunque necessario ripensare la città pubblica nell’ottica di tale approccio integrato, in modo da costruire una sistema di componenti pubbliche e di uso pubblico che non costituisca solo una ‘garanzia’ del diritto alla città, ma anche un *vetto-re d’inclusione sociale*, ovvero, che sia un elemento essenziale della territorializzazione delle politiche e dei programmi di protezione, coesione e inclusione sociale. 4.”

2. Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell’urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma.

3. Ricci L. (2020), *Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi*, in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2017), *Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana*, in *Urbanistica*, n. 160

4. Innocenzi T. (2022), *Città consolidata e inclusione sociale Strategie, regole e strumenti per il Piano urbanistico locale*, Tesi di dottorato in Pianificazione Urbana, Territoriale e del Paesaggio, Dipartimento PDTA, Sapienza.





CAPITOLO 9 I riferimenti teorici e legislativi.  
Il welfare urbano e la questione  
abitativa tra politiche per la casa e  
governo del territorio



## 9.1 Il Diritto alla casa nella legislazione comunitaria e negli accordi internazionali

I principali riferimenti, di carattere internazionale e sovranazionale, in merito alla questione abitativa all'interno delle soluzioni offerte dalle politiche di welfare urbano possono essere, in particolare, ascrivibili alle seguenti tipologie di documenti, indirizzi ed indicazioni:

- Documenti e provvedimenti ufficiali approvati a livello internazionale,
- Carte e documenti di principi fondamentali e carattere strategico, approvati da organi dell'Unione Europea,
- Protocolli di sostenibilità internazionali riferiti alla realizzazione di quartieri ed insediamenti

*Tabella 1 – Riepilogo di documenti, provvedimenti, documenti di principi e protocolli che presentano riferimenti al diritto alla casa in UE*

<p><i>Documenti e provvedimenti ufficiali approvati a livello internazionale</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Obiettivi di sviluppo sostenibile. Agenda 2030 <i>Goal 11: Città e comunità sostenibili</i> <i>Target 3.11.1</i> Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso ad un alloggio e servizi di base adeguati, sicuri e convenienti e eliminazione delle baraccopoli.</li>   <li>□ Programmi UN-Habitat <i>Programmi Housing Rights e Housing for all</i> L'accesso ad un alloggio adeguato viene considerato un diritto umano consolidato nel diritto internazionale.</li>   <li>□ Housing Europe (CECODHAS, Comite Europeen de Coordination de l'Habitat Social, organizzazione internazionale no profit, fondata nel 1988 e con sede a Bruxelles) Primo documento inerente ad una univoca definizione di social housing nell'Unione Europea, e prime linee guida per la gestione di soluzioni abitative per quei nuclei familiari i cui bisogni non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato e per le quali esistono regole di assegnazione: "<i>Housing for rent or for accession to ownership for which are defined rules governing access for households with difficulties in finding housing</i>", CECODHAS (DG Taxud), 25 settembre 1998.</li> </ul>
--	--

<p><i>Carte e documenti di principi fondamentali e carattere strategico, approvati da organi dell'Unione Europea.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo Art. 25 <i>Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; e ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.</i></li> <li>□ Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali: Art.11 <i>Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato a sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggi adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita.</i></li> <li>□ Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: Art. 7, in riferimento al rispetto della vita privata e familiare, si legge: <i>Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del suo domicilio e delle sue comunicazioni.</i></li> <li>□ Carta Europea dei diritti sociali: Articolo 31 sancisce che <i>tutte le persone hanno diritto all'abitazione.</i></li> <li>□ Trattato di Lisbona: L'art. 6 sancisce che il <i>diritto all'abitare, al pari di tutti gli altri medesimi diritti fondamentali, assume rilevanza come principio generale del diritto comunitario.</i></li> <li>□ Carta Europea dell'Alloggio: art. 1: <i>Il Parlamento Europeo invita la Commissione e gli Stati membri a garantire che il diritto a un alloggio adeguato sia riconosciuto e applicabile come diritto umano fondamentale attraverso le pertinenti disposizioni legislative europee e nazionali; invita la Commissione e gli Stati membri a garantire a tutti l'accesso a un alloggio dignitoso, con acqua potabile pulita e di alta qualità, servizi igienico-sanitari adeguati ed equi, il collegamento alla rete fognaria e idrica, un ambiente interno di qualità elevata e a un'energia a prezzi accessibili, affidabile, sostenibile per tutti contribuendo in tal modo a eliminare la povertà in tutte le sue forme, proteggendo i diritti umani delle famiglie svantaggiate e sostenendo i gruppi più vulnerabili, al fine di salvaguardare la loro salute e il loro benessere.</i></li> <li>□ Pilastro Europeo dei Diritti Sociali Principio n°19, <i>le persone in stato di bisogno hanno accesso ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa di qualità, sancisce specificatamente che:</i> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Le persone in stato di bisogno hanno accesso ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa di qualità.</i></li> <li>2. <i>Le persone vulnerabili hanno diritto a un'assistenza e a una protezione adeguate contro lo sgombero forzato.</i></li> <li>4. <i>Ai senzatetto sono forniti alloggi e servizi adeguati al fine di promuoverne l'inclusione sociale.</i></li> </ol> </li> </ul>
<p><i>Protocolli di valutazione riferiti alla realizzazione di quartieri ed insediamenti sostenibili</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ BREEAM Communities (Building Research Establishment Environmental Assessment Method – Communities): sistema di certificazione della sostenibilità degli insediamenti, per la valutazione ambientale e socioeconomica a scala di quartiere.</li> <li>□ DGNB – UD (German Sustainable Building Council): Sistema di certificazione della sostenibilità degli insediamenti che considera la diversità sociale come criterio specifico di valutazione.</li> </ul>

### 9.1.1. Documenti e provvedimenti ufficiali approvati a livello internazionale

Il tema delle politiche abitative e della rigenerazione urbana per quanto riguarda gli obiettivi internazionali è trattato nel sotto-obiettivo 11.1 *Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso ad un alloggio e a servizi di base adeguati, sicuri e convenienti e l'ammmodernamento dei quartieri poveri*, che si collega direttamente all'obiettivo europeo "di lotta alla povertà e all'emarginazione della Strategia Europa 2020. 5." La tematica è considerata dall'Agenda urbana per l'Ue nel tema prioritario tre, *Politiche abitative e rigenerazione urbana e dalla Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile*, negli obiettivi 6.:

- I Ridurre il disagio abitativo;
- II Assicurare elevate prestazioni ambientali di edifici, infrastrutture e spazi aperti;
- III Rigenerare le città, garantire l'accessibilità e assicurare la sostenibilità delle connessioni.

Per quanto riguarda la situazione dell'Italia, si riscontra una condizione abitativa peggiore della media dell'Unione europea, soprattutto nelle aree più densamente popolate. L'indicatore più significativo è la quota di popolazione in situazione di grave disagio abitativo, che nel 2015 nelle aree più densamente popolate italiane era dell'11,3% mentre in quelle della Ue era del 5,2%, quindi più del doppio, con una preoccupante tendenza ad aumentare dal 2013 ad oggi, a fronte di un tasso europeo rimasto allo stesso livello. 7.

Un ulteriore indicatore, che quantifica la situazione di deprivazione abitativa a livello nazionale, illustra la modalità in cui dal 2012 in poi la situazione di sovraffollamento è stabilmente aumentata nel nostro paese, con un numero medio delle stanze per persona minore (1,3) rispetto alla media delle città europee (1,5). 8.

Anche la quota di popolazione totale per la quale la casa in affitto a costo di mercato, in Italia era del 32,7% nel 2015, a fronte della situazione media nel resto degli stati membri dell'Unione Europea, il cui dato si stabilizzava intorno ad un valore di circa il 27,5%. 9. L'obiettivo italiano per l'Agenda europea per lo Sviluppo Sostenibile si identifica nella garanzia al diritto all'accesso alla casa per le fasce sociali più vulnerabili. Per raggiungere l'obiettivo al 2030, la quota di popolazione in situazione di grave disagio abitativo nelle aree più densamente popolate deve essere ridotta di due terzi, portandola dall'attuale 11,3% a sotto la quota del 4% (l'attuale media Ue è del 5,2%)<sup>10</sup>; obiettivo che non può essere raggiunto attraverso modalità basate su meccanismi di nuova edificazione che producono valori sempre più elevati di consumo di suolo, ma che deve essere perseguito intervenendo attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente e la riqualificazione e riconversione delle aree degradate e dismesse. Gli strumenti necessari al raggiungimento del proposito sono indicati all'interno delle linee guida stabilite dal sotto-obiettivo già menzionato, e si caratterizzano in 11.:

- *Un Piano strategico per le città italiane di carattere poliennale (6-10 anni)*, come evoluzione dell'esperienza dei bandi per le periferie, con l'individuazione delle aree prioritarie dove si ma-

5. Cfr. Articolo 19, articoli 145-150 e 151-161 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

6. Fonte: [www.asvis.it/agendaurbana](http://www.asvis.it/agendaurbana)

7. Per condizione di grave disagio abitativo si intende vivere in un alloggio sovraffollato e che presenta almeno una di queste criticità: tetto danneggiato, assenza di doccia e servizi igienici nell'alloggio, abitazione priva di adeguata illuminazione interna. Fonte: Eurostat Silc, code ilc\_mdho06d.

8. Per sovraffollamento abitativo si intende una situazione nella quale non sono disponibili un numero minimo di stanze per abitante a seconda dell'età. Fonte: Eurostat Silc, code ilc\_lvho05d.

9. Fonte: Eurostat Silc, code ilc\_lvho07c.

10. Grado 1 di urbanizzazione secondo la definizione DEGURBA (cities). Il grado di urbanizzazione (DEGURBA) è una classificazione che indica il carattere di un'area, cfr. Global definition of cities, urban and rural areas. Fonte: <https://europa.eu>

11. Fonte: *L'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile Obiettivi e proposte*, gruppo di lavoro ASviS sul Goal 11 relativo alle città. Editto da urban@it. Centro nazionale di studi per le politiche urbane, SIU. Fonte: <https://asvis.it/agendaurbana>

12. Cfr. Rapporto nazionale per Habitat III, p. 25; estratto della Relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta sulle periferie della Camera dei deputati

13. Cfr. Piano città legge n.134 del 2012; Aree urbane degradate legge n. 190 del 2014; Riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie legge n. 208 del 2015; Programma Casa Italia del 2016.

14. Cfr. Relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta sulle periferie della Camera dei deputati, 2017.

15. Fonte: <https://unhabitat.org>

16. Gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) (*Millennium Development Goals* o MDG, o più semplicemente "Obiettivi del Millennio") delle Nazioni Unite sono otto obiettivi che tutti i 193 stati membri dell'ONU si sono impegnati a raggiungere per l'anno 2015. La Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, firmata nel settembre del 2000, impegna gli stati a:

1. sradicare la povertà estrema e la fame nel mondo
2. rendere universale l'istruzione primaria
3. promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne
4. ridurre la mortalità infantile
5. migliorare la salute materna
6. combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie
7. garantire la sostenibilità ambientale
8. sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo

17. "Governance | UN-Habitat". Fonte: <https://unhabitat.org>

nifestano i maggiori disagi e un meccanismo di finanziamento continuativo.

- *La definizione di un nuovo programma nazionale per l'edilizia residenziale pubblica e per l'edilizia sociale* e una nuova legge quadro per le Aziende casa, perseguendo l'obiettivo essenziale di estendere decisamente la quota di alloggi disponibili a basso costo per questo tipo di domanda in crescita anche per effetto dei flussi migratori;
- *Un incremento delle risorse stanziato dal Piano casa* (legge n. 80 del 2014) per il recupero e la manutenzione del patrimonio di Edilizia residenziale pubblica (ERP), per il sostegno alla locazione delle fasce più deboli attraverso Agenzie per la casa finalizzate anche al reperimento di alloggi a canone concordato con idonee forme di garanzia pubblica, per la realizzazione di nuovi alloggi sociali intervenendo sul patrimonio abitativo esistente, per l'accelerazione dell'utilizzo delle risorse dei Fondi immobiliari per il social housing;
- *Una Strategia nazionale per la rigenerazione urbana* 12. che coordina i finanziamenti esistenti 13., con un approccio integrato in grado di affrontare le problematiche di miglioramento dell'ambiente urbano unitamente a insieme a quelle sociali;
- *La costituzione di Agenzie sociali di quartiere*, miste dal punto di vista della gestione, che operino un'interfaccia accogliente ed efficace, nella logica dello sportello unico, per superare la frammentazione del trattamento amministrativo dei bisogni. 14.
- *Programmazione dell'accoglienza* ai rifugiati e all'inclusione di rom, sinti e caminanti (cfr. Strategia nazionale di Inclusione)
- Il Programma delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani (Un - Habitat) è un'organizzazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, il cui compito è favorire un'urbanizzazione socialmente ed ambientalmente sostenibile e garantire a tutti il diritto ad avere una casa dignitosa. 15. Nasce nel 1976 a seguito della prima conferenza sui insediamenti umani e sviluppo urbano sostenibile (Habitat I), nell'ambito dell'Assemblea Generale ONU del medesimo anno. L'organizzazione è impegnata negli Obiettivi del Millennio per lo sviluppo 16., dove si è impegnata a dimezzare entro il 2020 il numero delle persone che vivono nelle baraccopoli.

UN-Habitat lavora in più di 70 paesi in cinque continenti concentrandosi su sette aree tematiche:

- Legislazione urbanistica, territorio e governance;
- Pianificazione e progettazione urbanistica;
- Economia urbana;
- Servizi urbani di base;
- Riqualificazione di alloggi e baraccopoli;
- Riduzione del rischio e riabilitazione;
- Ricerca urbana e sviluppo delle capacità.

La struttura di governance del programma è composta da tre organi decisionali: l'Assemblea UN-Habitat, un comitato esecutivo e un Comitato dei rappresentanti permanenti. 17.

L'assemblea è un organismo universale composto dai 193 Stati membri delle Nazioni Unite e si riunisce ogni quattro anni presso la sede di UN-Habitat a Nairobi. La prima assemblea si è tenuta nel maggio 2019.<sup>18</sup> Il secondo organo decisionale del programma è il comitato esecutivo, composto da 36 stati membri eletti dall'Assemblea UN-Habitat con rappresentanti di tutti i gruppi regionali. Il consiglio si riunisce tre volte all'anno. Il Comitato dei Rappresentanti Permanenti di UN-Habitat (CPR) è composto da tutti i Rappresentanti Permanenti accreditati presso l'Ufficio delle Nazioni Unite a Nairobi.

A partire dal 1976, si sono svolte tre conferenze delle Nazioni Unite inerenti alla tematica del diritto all'abitare: la prima a Vancouver nel giugno 1976, la seconda a Istanbul nel 2006, la terza a Quito, in Ecuador, nel 2016. A seguito della prima assemblea, è stata sancita La "Dichiarazione di Vancouver"<sup>19</sup>, la quale incomincia con la doverosa premessa secondo la quale "le circostanze inaccettabili degli insediamenti umani possono essere aggravate da una crescita economica iniqua e da un'urbanizzazione incontrollata, a meno che non vengano intraprese azioni positive e concrete a livello nazionale e internazionale."<sup>20</sup>

Tra i Principi generali, la Conferenza ha sostenuto il miglioramento della qualità della vita attraverso una distribuzione più equa dei benefici dello sviluppo, la pianificazione e la regolamentazione dell'uso del suolo, la protezione dell'ambiente, l'integrazione delle donne e dei giovani e la riabilitazione delle persone sfollate a causa di catastrofi naturali e provocate dall'uomo.<sup>21</sup> Nelle Linee guida per l'azione sono definiti vari elementi di una politica degli insediamenti umani; l'accento è posto sull'integrazione, sulla riduzione delle disuguaglianze tra aree rurali e urbane, su un'urbanizzazione ordinata, e su standard minimi progressivi e partecipazione della comunità. La Dichiarazione asserisce che "alloggi e servizi adeguati sono un diritto umano fondamentale e che i governi dovrebbero aiutare le autorità locali a partecipare in misura maggiore allo sviluppo nazionale", oltre a sottolineare con forza che "l'uso e la proprietà del territorio dovrebbero essere soggetti al controllo pubblico." I risultati sostanziali della prima Conferenza Habitat sono una serie di 64 raccomandazioni per l'azione nazionale e un Piano d'azione di 44 pagine.<sup>22</sup> Queste raccomandazioni sono organizzate in sei sezioni:

- Sezione A (Politiche e strategie insediative),
- Sezione B (Pianificazione insediativa),
- Sezione C (Rifugi, infrastrutture e servizi),
- Sezione D (Territorio),
- Sezione E (Partecipazione pubblica).

Nell'ambito delle Conferenze delle Nazioni Unite sull'edilizia abitativa (Habitat), l'Assemblea Generale ha deciso di convocare la Conferenza Habitat III nella sua risoluzione 66/207. La conferenza Habitat III rinvigorisce l'impegno globale per l'urbanizzazione sostenibile, per concentrarsi sull'attuazione di una nuova agenda urbana, e ha dato forma all'attuazione di nuovi obiettivi di sviluppo globale: in particolare, la conferenza elabora l'obiettivo n. 11 degli obiettivi di

18. "Assemblea UN-Habitat | UN-Habitat". Fonte: <https://unhabitat.org>

19. Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani (11 giugno 1976). "La Dichiarazione di Vancouver sugli insediamenti umani - A/CONF.70/15 Capitolo I - Documenti delle Nazioni Unite: raccolta di un corpus di accordi globali". Documenti ONU.

20. Ibidem.

21. Ibidem.

22. "Il piano d'azione di Vancouver". Fonte: <https://habitat.icg.com>

sviluppo sostenibile: rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili. 23. Il processo verso Habitat III include l'elaborazione di rapporti nazionali e regionali, che convergeranno in un rapporto globale, per fornire conoscenze basate sull'evidenza sull'attuazione dell'Agenda Habitat e un'analisi completa sullo stato globale dell'urbanizzazione, nonché buone pratiche e strumenti sia a livello di politica che di intervento; 22 documenti di valutazione su argomenti rilevanti, "Habitat III Issue Papers 24." sono stati sviluppati attraverso un esercizio collaborativo del sistema delle Nazioni Unite coordinato dal Segretariato di Habitat III.

Numerose riunioni regionali e tematiche ufficiali ad alto livello che coinvolgono un'ampia gamma di partecipanti stanno discutendo le priorità per la nuova agenda urbana e le raccomandazioni politiche sotto forma di una dichiarazione finale dei partecipanti. La dichiarazione finale degli incontri regionali e tematici è stata considerata input ufficiale al processo Habitat III. 25. Un totale di 10 documenti programmatici su argomenti rilevanti sarà sviluppato dalle unità composte da 20 esperti ciascuna, provenienti da diverse aree geografiche e circoscrizioni. L'obiettivo primario e il risultato della conferenza è stato l'accordo tra gli Stati membri delle Nazioni Unite sulla Nuova Agenda Urbana (NUA), che servirà da linea guida per lo sviluppo urbano per i prossimi vent'anni. 26. La NUA fa frequenti riferimenti ai relativi accordi delle Nazioni Unite, tra cui la *Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo* approvata nel 1992 e l'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, le *Linee guida internazionali sulla pianificazione urbana e territoriale*, il *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030)* e l'*accordo sul clima di Parigi*, tutti emanati nel 2015. 27. I quattro meccanismi previsti per attuare la Nuova Agenda Urbana sono raggruppabili nel seguente novero di obiettivi e strategie programmatiche 28.:

1. Politiche urbane nazionali che promuovono "sistemi integrati di città e insediamenti umani a sostegno dello sviluppo urbano integrato sostenibile."
2. Una governance urbana più forte "con istituzioni e meccanismi solidi che responsabilizzino e includano le parti interessate urbane insieme a controlli per promuovere l'inclusione sociale, la crescita economica e la protezione dell'ambiente."
3. Implementare la pianificazione e progettazione urbana e territoriale integrata e a lungo termine "al fine di ottimizzare la dimensione spaziale della forma urbana e fornire i risultati positivi dell'urbanizzazione";
4. Quadri di finanziamento efficaci per "creare, sostenere e condividere il valore generato dallo sviluppo urbano sostenibile in modo inclusivo."

Il meccanismo attraverso cui le richieste della Nuova Agenda Urbana possono essere soddisfatte è quello della pianificazione urbanistica, inteso come "un insieme di strumenti di pianificazione e progettazione urbana che supportino la gestione e l'uso sostenibili delle risorse naturali e del territorio, compattezza e densità adegua-

23. Amann W., Juraszovich S. (2017), *Habitat III — una revisione critica della Nuova Agenda Urbana*; Housing Finance International.

24. "Issue Papers e Policy Units". Fonte: <https://unhabitat.org>

25. Fonte: "Incontri regionali e tematici per il processo preparatorio di Habitat III".  
Fonte: <https://unhabitat.org>

26. Bravo L., Guaralda M. (2018), *Il nostro impegno per implementare i contenuti relativi allo spazio pubblico inclusi nella New Urban Agenda adottata alla conferenza UN Habitat III*; Giornale dello spazio pubblico.

27. Ibidem.

28. Watson V. (2016), *Individuazione della pianificazione nella nuova agenda urbana dell'obiettivo di sviluppo sostenibile urbano*; in *Teoria della pianificazione*; DOI: 10.1177/1473095216660786.

te, policentrismo e usi misti, attraverso strategie di riempimento o di estensione urbana pianificata a seconda dei casi, per innescare economie di scala e agglomerazione, rafforzare la pianificazione del sistema alimentare, migliorare l'efficienza delle risorse, la resilienza urbana e la sostenibilità ambientale. 29." La NUA fa diretto riferimento al concetto di diritto alla città teorizzato da Lefebvre; gli obiettivi di sviluppo da essa teorizzati riportano in auge il concetto teorizzato dal filosofo secondo cui lo spazio urbano non dovrebbe essere controllato esclusivamente dalle forze di mercato, attraverso meccanismi di mercificazione e capitalizzazione, bensì modellato e governato dai cittadini che lo abitano.

La sfida principale della Nuova Agenda Urbana è dunque un modello di sviluppo urbano modellato in un'ottica di sostenibilità, affidato nelle modalità secondo casi specifici alle differenti normative degli Enti locali. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, all'interno del Report contenutistico della Conferenza Habitat III a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri 30. viene evidenziata la discrepanza tra la considerazione che viene conferita alle tematiche di pianificazione sostenibile rispetto al resto degli interventi concentrati nel settore delle politiche sociali; questa mancanza si traduce sistematicamente in dinamiche che provocano danni irreversibili per il territorio a livello simultaneamente sia ambientale che socioeconomico: basti pensare agli esiti disastrosi per l'erario pubblico e la collettività, seguito delle ripetute operazioni di privatizzazione degli ultimi due decenni, o ai disastri ambientali della storia più o meno recente, conseguenti alla mancata tutela delle aree territoriali ecologicamente fragili, e al mancato monitoraggio finalizzato alla repressione della dismissione del patrimonio pubblico e delle attività edificatorie abusive. 31. Le considerazioni del documento sopracitato sottolineano la necessità di una "rolling agenda" che si trasformi in strumenti di pianificazione e controllo coerenti, operando fattivamente per il coinvolgimento dei cittadini e la loro collaborazione e partecipazione alla definizione degli obiettivi e alla loro attuazione. In questo quadro di estrema consapevolezza della necessità di valorizzazione delle risorse esistenti e dell'introduzione delle condizioni per far sì che possano svilupparsi quelle potenziali, nella definizione di una Nuova Agenda Urbana le seguenti proposte assumono rilevanza 32.:

- Sottolineare la validità della pianificazione e la sua efficacia approvando una legge nazionale, sulla base del nuovo articolo 117 della Costituzione 33., che affidi allo Stato la legislazione esclusiva in materia di disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, e promuovendo nell'attesa un'intesa tra Stato e regioni alle quali spetta la potestà legislativa sulla pianificazione del loro territorio;
- Approvare la legge sul contenimento del consumo del suolo, introducendo una differenziazione che incrementi gli oneri di urbanizzazione per l'edificazione su suolo libero rispetto a quelli per gli interventi su suolo già compromesso;
- Definire una strategia nazionale per la rigenerazione urbana che coordini l'azione di tutte le amministrazioni centrali inte-

29. Amann W., Jurasszovich S. (2017), "Habitat III — una revisione critica della Nuova Agenda Urbana"; in *Housing Finance International*. Fonte: <https://housingfinance.org>

30. *Habitat III Italy's National Report* (2016), Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, in collaborazione con il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica.

31. *Ibidem*.

32. *Future challenges and issues*, in *Habitat III Italy's National Report* (2016). Fonte: <https://unhabitat.org>

33. Art. 117, Titolo V: *La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*; Il titolo V è stato riformato con la l. Cost. 3/2001, dando piena attuazione all'art. 5 della C., che riconosce le autonomie locali quali enti esponenziali preesistenti alla formazione della Repubblica.

ressate nella quale collocare le iniziative specifiche per le periferie e la gestione dei programmi già avviati <sup>34</sup>;

- Stabilire un set di indicatori sulla qualità urbana che consentano di coinvolgere i cittadini nella comprensione e nell'attuazione delle politiche di interesse pubblico, costruendo un sistema informativo capace di monitorare costantemente l'attuazione dell'Agenda urbana nazionale;
- Migliorare le performance delle amministrazioni pubbliche, nella loro funzione di sistema abilitante anche dei soggetti privati;
- Dare corso al sistema di monitoraggio delle *smart cities and communities* applicando un approccio olistico che consideri, quale fattore principale per la classificazione dei progetti e la valutazione dei risultati, l'individuazione dei fattori propulsori per raggiungere l'obiettivo dell'incremento della *smartness*: l'impiego di tecnologie innovative; iniziative di innovazione sociale; pianificazione e regolazione istituzionale delle iniziative.

Ulteriore importante riferimento per una definizione europea di social housing, ed in generale per indirizzare le azioni di integrazione delle politiche abitative all'interno delle agende istituzionali dei governi centrali e degli enti locali, è quello del CECODHAS Housing Europe, comitato europeo di coordinamento per l'edilizia sociale <sup>35</sup>, che si occupa di promuovere l'incremento delle dotazioni di alloggi di edilizia residenziale sociale a livello europeo e di creare un collegamento efficace tra le federazioni nazionali e regionali che la sostengono e finanziano. Tra le attività, il CECODHAS si occupa di informazione e inchieste sulla questione abitativa dei vari Stati membri UE; quest'ultima in particolare attraverso l'Osservatorio, il cui principale scopo è quello di identificare e analizzare tendenze chiave e esigenze di ricerca circa l'evoluzione della domanda abitativa ed in particolare del social housing in Europa. L'osservatorio ha provveduto negli anni a diverse definizioni di social housing, ad esempio quella proposta nel 1998 alla Commissione Europea, che presenta caratteri di interpretabilità abbastanza generici per poter essere condivisa a livello internazionale, in cui si parla di "abitazioni in affitto o volte alla proprietà, per le quali sono definite regole che ne disciplinano l'accesso per famiglie con difficoltà nel trovare un'abitazione." <sup>36</sup>. Con riferimento a certe definizioni, vengono introdotti altri elementi che spaziano dalla semplice e contestuale azione di fornitura di alloggi sociali alle fasce di popolazione in difficoltà economiche: viene sottolineata la necessità di servizi integrati all'abitare in prossimità degli alloggi, e viene evidenziata la fondamentale importanza dell'obiettivo sociale di rafforzamento dell'indipendenza economica, della realizzazione personale oltreché abitativa e dell'inclusione sociale degli abitanti.

In un report del CECODHAS di circa un decennio addietro <sup>37</sup>, si pone l'accento non solo sulle dinamiche di normazione della fornitura, ma anche sulla gestione del social housing: si legge, difatti, che la fornitura di alloggi sociali comprende "lo sviluppo, la locazione/vendita e manutenzione di abitazioni a prezzi accessibili e la loro

<sup>34</sup>. Ci si riferisce in particolare ai programmi nazionali già avviati e riconfermati dalla legge di stabilità 2016: Piano città 2012 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Piano aree urbane degradate della legge di stabilità per il 2015 e Piano periferie.

<sup>35</sup>. *Comite European de Coordination de l'Habitat Social*, organizzazione internazionale no profit, fondata nel 1988 e con sede a Bruxelles. CECODHAS About, 2013.

Fonte: <https://housingeurope.eu>

<sup>36</sup>. "Dwellings and services, with a strong social connotation, for those who are unable to satisfy their housing requirement in the market (for economic reasons or because of an absence of a suitable offer), seeking to strengthen their condition", CECODHAS, Brussels, Marzo 2005.

<sup>37</sup>. Pittini A., Laino E., (2012) Housing Europe Review. *The nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels.

assegnazione e gestione, compresa eventualmente la gestione dei complessi residenziali e dei quartieri. Sempre più spesso, la gestione di alloggi sociali può comprendere gli aspetti sociali". Il settore dell'abitazione sociale in Europa comprende dunque una significativa molteplicità di situazioni dissimili, difatti, non esiste una comune definizione riconosciuta ufficialmente di social housing; studi comparativi a livello europeo già da qualche tempo cercano di determinare punti in comune e principali differenze tra gli Stati membri: l'azione portata avanti dall'Osservatorio si rivela utile nei termini di un raggiungimento di elementi di raccordo che possano stabilire delle visioni comuni inerenti alla questione abitativa in Europa, laddove le differenti interpretazioni nazionali della definizione sopracitata possono presentare elementi di grande diversità concettuale e di approccio alla governance della tematica.

A sostegno di ciò, è interessante notare come nel report del CECODHAS sulle politiche e sul mercato delle abitazioni in UE a cui si è fatto riferimento poc'anzi nella trattazione 38., prenda in considerazione solo il termine alloggi sociali (social housing) anziché, come nei report precedenti, operare una distinzione tra il settore sociale, cooperativo e pubblico (social, cooperative and public housing sector): difatti, nel report si trova scritto: "while the previous review aimed at providing an overview of the main development in housing policies and housing markets affecting the social, cooperative and public housing sector, the current study focuses on social housing and aims at providing a clearer picture of the way social housing systems are structured across the EU, while identifying the main recent trends in the sector". Ciò probabilmente si correla al fatto che, coerentemente con l'attuazione delle finalità dell'osservatorio, gli Stati hanno iniziato a fornire una propria definizione di social housing (alloggi sociali), e sembra che l'Unione Europea stia cercando di muoversi verso la definizione di indirizzi comuni. Un importante obiettivo collaterale dell'osservatorio è anche quello di costituire da organismo di controllo per cui non si verifichi l'eventualità che gli interventi dei governi non alterino la competizione del mercato all'interno dell'Unione Europea. 39. A seguito delle considerazioni sinora riportate, è possibile determinare alcune disposizioni condivise inerenti alla materia del social housing negli stati membri dell'Unione, concernenti "l'accessibilità e l'esistenza di regole per l'assegnazione di abitazioni, cioè assegnazione per via amministrativa, in contrasto con i meccanismi di mercato 40.", disposizioni che hanno ricoperto il ruolo di apripista nel sottolineare il forte legame della pianificazione della dotazione di alloggi con le politiche pubbliche a livello locale, la garanzia del contratto, e l'impegno a fornire abitazioni decenti, che consentano di condurre un'esistenza degna in un contesto salubre, con facile accesso ai servizi e alle infrastrutture della città. Ulteriore elemento di raccordo originato dall'azione dell'osservatorio nei confronti della questione abitativa è costituito dalla classificazione in merito ai principali modelli di approccio alla normazione della fornitura di alloggi di edilizia residenziale sociale: il "modello universalistico", dove il bene abitativo – di qualità dignitosa e a prezzi accessibili – viene considerato come "una responsa-

38. Ibidem.

39. CECODHAS position, 2013. Fonte: <https://housingeurope.eu>

40. Pittini A., Laino E., (2012) Housing Europe Review. *The nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels.

bilità pubblica nei confronti dell'intera popolazione", e il "modello targeted", cioè mirato, secondo il quale "gli obiettivi delle politiche abitative sono realizzati in misura prevalente dal mercato, e riconosce come beneficiarie del social housing solo quelle famiglie per le quali il mercato non è in grado di provvedere un'abitazione dignitosa a prezzi accessibili. 41." Il modello a target a sua volta può essere suddiviso in "generalista", in cui gli alloggi vengono assegnati a nuclei familiari sotto una certa soglia di reddito, e "residuale", in cui gli alloggi vengono assegnati in base agli effettivi fabbisogni abitativi dei gruppi di popolazione più vulnerabili. 42. L'opera continuativa dell'osservatorio di Housing Europe ha consentito di inquadrare i contesti nazionali, talora enormemente differenti tra loro, entro cui si muove la necessità di diverse fasce di popolazione in difficoltà di risiedere in un luogo di durata definita o incerta, che si esprime oggi in modo consistente nella richiesta di abitazioni sociali, un bisogno a cui non è più possibile rispondere tramite la messa a disposizione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. In questo modo è stato possibile porre la tematica dell'abitare in una posizione di rinnovato interesse all'interno del dibattito scientifico – disciplinare ed altresì all'interno delle agende politiche nazionali e sovranazionali. L'azione del CECODHAS ha sottolineato come, sebbene in un contesto di mancanza di definizione univoca di social housing ed ancorché di un approccio integrato e universalistico che raccordi le significative differenze in merito alla normativa dei singoli stati, l'appartenenza comunitaria ad un'Unione di stati influenzi in maniera positiva le azioni dei Paesi, e consenta il direzionamento virtuoso in tal senso di politiche trasversali, come gli Aiuti di Stato e i Servizi di Interesse Economico Generale. Unitamente a questi indirizzi, il CECODHAS procede nel tentativo di specificare comunque una definizione europea di social housing, in cui teorizzare un concetto secondo cui la casa si avvicini in misura sempre maggiore all'accezione di servizio pubblico, e di cui sono state evidenziate tali parole chiave: alloggi e servizi, bisogni abitativi non soddisfatti dal mercato, rafforzamento della condizione degli abitanti, gestione del social housing. Discostandosi dall'orbita dei singoli documenti e dei provvedimenti ufficiali approvati a livello internazionale promulgati da organizzazioni ed enti specificatamente inerenti all'analisi dell'andamento della domanda di alloggi ed all'evoluzione delle dinamiche socioeconomiche riferibili alla questione abitativa, ed accostandosi al campo dei principi fondamentali a carattere strategico, approvati da organi dell'Unione Europea, e sanciti in specifici documenti di indirizzo, si può partire dall'assunto secondo cui, nella dimensione della giurisdizione europea e sovranazionale, il diritto alla casa si focalizzi in un meccanismo di vigilanza sui diritti su molteplici livelli di analisi, "caratterizzata da un sistema integrato di protezione degli stessi che coinvolge, oltre il livello internazionale (rappresentato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo), il livello europeo (rappresentato dalla Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia), nazionale e regionale. 43." Volendo circoscrivere la tematica della questione abitativa all'interno della dimensione normativa e regolativa europea, La Carta

41. Baldini M., Federici M. (2008), *Il Social Housing in Europa*, CAPPaper n. 49, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Dipartimento di Economia Politica –Università di Modena e Reggio Emilia.  
Fonte: <https://iris.unimore.it>

42. AA.VV., CDPI Sgr (2011), *L'Edilizia Privata Sociale: vademecum n.2* di CDPI Sgr, *Edilizia e Territorio n.21*, Il Sole 24 Ore, Milano.

43. Bilancia P., de Marco E., Pizzetti F. (2018), *Nuovi diritti e Tutela multilivello dei diritti*, in P. Bilancia, E. De Marco (a cura di), *L'ordinamento della repubblica. Le istituzioni e la società*, terza ed., Milano.

Sociale dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea identifica una serie di diritti civili, economici e sociali ai cittadini dell'Unione e ai residenti negli Stati Membri, includendoli nella giurisdizione UE. 44. La Carta non comprende specifica normativa sul diritto alla casa, ma circoscrive il diritto all'edilizia residenziale sociale, "con l'obiettivo di combattere povertà e esclusione sociale, l'Unione riconosce e rispetta il diritto alla casa e all'housing sociale, al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non siano in possesso delle risorse minime, in accordo alle regole stabilite dalla legislazione Comunitaria e dalla legislazione e pratiche internazionali. 45." La tematica è riscontrabile, all'interno della versione definitiva della Carta Sociale, negli artt. 30, che "include l'obbligo a promuovere una serie di servizi, compreso l'abitare 46." e 31, che "promuove l'accesso a un'abitazione di standard adeguato a prevenire e ridurre il fenomeno della homelessness nella prospettiva della graduale eliminazione della stessa e l'accessibilità dei prezzi per coloro che non possiedono le risorse necessarie. 47."

La dimensione normativa dell'Unione Europea non possiede un'autonoma competenza in materia di regolamentazione del novero delle politiche abitative, tuttavia, ne fa un proprio oggetto di rilevanza a livello di governance per la questione per cui il diritto alla casa si caratterizzi come un "diritto sociale condizionato 48.": difatti, il suddetto diritto è strumentale a obiettivi come il contrasto alle discriminazioni territoriali ed alla garanzia di coesione economica e sociale. Il diritto all'abitazione si può inserire in una veduta più ampia all'interno delle misure di tutela verso le fasce di popolazioni economicamente vulnerabili, ed anche delle persone extracomunitarie in grave disagio, come richiedenti asilo, richiedenti protezione umanitaria e minori non accompagnati 49.; inoltre, nella fattispecie per cui la legislazione del singolo stato UE non abbia gli strumenti per intervenire circa una situazione caratterizzata da grave disagio abitativo, l'Unione Europea possiede "facoltà di intervenire attraverso i principi di sussidiarietà e proporzionalità, di cui all'art. 5 del TUE, che compensa l'azione statale insufficiente a perseguire determinati obiettivi. 50." Altri aspetti rilevanti circa l'integrazione, sebbene non omogenea nelle norme comunitarie, della questione abitativa all'interno dei principi costituzionali degli Stati Membri si possono riscontrare nelle seguenti fattispecie di tradizioni costituzionali di alcune nazioni, e della possibilità di riscontrare la propria menzione all'interno di alcuni documenti a specifica tutela della dimensione dei diritti umani:

- In ottemperanza al processo di integrazione comunitaria, le dimensioni costituzionali degli Stati membri che prevedono espressamente una normativa per la tutela del diritto all'abitare, come Svezia, Belgio, Spagna e Portogallo 51., "assumono rilevanza, ai sensi dell'art. 6 del Trattato di Lisbona, come principi generali del diritto comunitario. 52."
- Il diritto alla casa è menzionato in documenti dall'Unione europea ed è soggetto a regolamentazione da parte delle diverse Corti (Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte di giustizia UE). 53.

44. Marchetti G. (2018), *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Federalismi, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* nr. Speciale 4/2018, Università degli Studi di Milano.

45. Cfr. art 34.3 Charter of fundamental rights of the European union. Fonte: Official Journal of the European Communities.

46. Cfr. art. 30 Carta Sociale dei Diritti dell'Unione Europea, "ogni persona ha diritto alla protezione dalla povertà e dall'emarginazione sociale". Fonte: <https://rm.coe.int/168047e179>

47. Cfr. Art. 31 Carta Sociale, "Tutte le persone hanno diritto all'abitazione". Fonte: <https://rm.coe.int/168047e179>

48. Allena M. (2014), *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Diritto Pubblico*, n. /2014, Il Mulino, Bologna.

49. Cfr. direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che prevede che siano forniti loro alloggi o altra eventuale sistemazione temporanea. Fonte: Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

50. Marchetti G. (2018), *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Federalismi, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* nr. Speciale 4/2018, Università degli Studi di Milano.

51. Cfr. Housing Europe Review 2019. Fonte: <https://housingeurope.eu>

52. Guiglia G. (2011), *Il diritto all'abitazione nella carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del comitato europeo dei diritti sociali*, Rivista n. 3/2011, Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Fonte: <https://rivistaaic.it>

53. Cfr. Rapporto tra l'articolo 8 e le altre disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli, in Guida all'articolo 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo Diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Fonte: <https://ehcr.coe.int/documents>

54. Guiglia G., op.cit.

55. Bestagno F. (2009), *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in Venturini G., Bariatti S. (a cura di) (2009), *Diritti individuali e giustizia internazionale*, Liber Fausto Pocar, Milano.

56. Cfr. art.31 CSE.

57. Ibidem.

58. Marchetti G. (2018), *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Federalismi, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* nr. Speciale 4/2018, Università degli Studi di Milano.

59. Cfr. art. 34 CSE.

60. Marchetti G., *Il diritto all'abitazione secondo una lettura della Carta dei diritti coordinata con la Carta sociale europea*, in Marchetti G. (2018) op.cit.

61. Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sull'accesso a un alloggio dignitoso e a prezzi accessibili per tutti (2019/2187(INI)), l'art.1 "invita la Commissione e gli Stati membri a garantire che il diritto a un alloggio adeguato sia riconosciuto e applicabile come diritto umano fondamentale attraverso le pertinenti disposizioni legislative europee e nazionali; invita la Commissione e gli Stati membri a garantire a tutti l'accesso a un alloggio dignitoso, con acqua potabile pulita e di alta qualità, servizi igienico-sanitari adeguati ed equi, il collegamento alla rete fognaria e idrica, un ambiente interno di qualità elevata e a un'energia a prezzi accessibili, affidabile, sostenibile per tutti contribuendo in tal modo a eliminare la povertà in tutte le sue forme, proteggendo i diritti umani delle famiglie svantaggiate e sostenendo i gruppi più vulnerabili, al fine di salvaguardare la loro salute e il loro benessere".

Fonte: Parlamento Europeo, Testi approvati, 21/1/2021, Bruxelles.

62. Cfr. *Fighting homelessness and housing exclusion in Europe. A study of national policies (2020)*, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (Commissione europea), European Social Policy Network (ESPN). Fonte: <https://op.europa.eu>

63. *Fighting homelessness and housing exclusion in Europe. A study of national policies (2020)*, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (Commissione europea), European Social Policy Network (ESPN). Fonte: <https://op.europa.eu>

- La corte europea dei diritti dell'uomo non regolamenta specificatamente principi di equità e giustizia distributiva in materia di diritto all'abitazione con indicazioni dirimenti nell'ambito di linee guida per strumenti di pianificazione; nondimeno la Corte di Strasburgo ha compartimentato in diverse fattispecie il diritto alla casa, ad esempio conferendo una definizione ampliata dell'art. 8 della Carta Europea dei diritti che "garantisce la tutela della vita privata e familiare e del domicilio. 54."
- La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), sancisce nell'art. 25, comma 1: "Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente e garantire (...) il benessere proprio e della sua famiglia con particolare riguardo (...) all'abitazione."
- Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966), sancisce, nell'art. 11, comma 1: "Gli Stati (...) riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita (...) che includa un'alimentazione (...) ed un alloggio adeguati"
- Il diritto all'abitazione non è specificatamente fissato nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, poiché originariamente era volta alla difesa dei diritti civili e politici. 55.

La carta sociale europea sancisce che "tutte le persone hanno diritto ad una abitazione 56.", e che gli stati firmatari si impegnino a favorire risorse in livello sufficiente perché venga favorito l'accesso all'abitazione in modo "da eliminare la condizione di homelessness, in vista di eliminarla gradualmente e a rendere il costo della casa accessibile a chi non disponga di risorse sufficienti. 57." Inoltre, il diritto all'abitazione "è previsto, a livello comunitario, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla quale, come è noto, il Trattato di Lisbona ha attribuito lo stesso valore giuridico dei Trattati 58."; infatti, la suddetta carta sancisce che l'Unione Europea "riconosce e rispetta il diritto all'assistenza abitativa, al fine di assicurare un'esistenza degna a tutti quelli che non dispongono di risorse sufficienti. 59." In linea teorica, tale fattispecie conferisce una dimensione concreta alla regolamentazione della questione abitativa nell'ambito del diritto e delle tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'UE; all'atto pratico, tuttavia, il fatto che il diritto alla casa sia fortemente condizionato dalla agevole o meno reperibilità di risorse finanziarie rende spesso farraginoso prevedere una "quantità minima" di questo diritto, in quanto la sua attuazione è direttamente dipendente dai limiti delle risorse disponibili, e dunque "non immediatamente giustiziabile da parte dei suoi titolari. 60."

Più specificatamente nell'ambito della normativa inerente al diritto alla casa, la sentenza n.168/2014 della Corte costituzionale europea afferma che la legislazione in materia di edilizia residenziale pubblica è volta a perseguire la finalità, enunciata dall'art. 34 della Carta Sociale dei diritti, di assicurare un'esistenza dignitosa a chiunque non disponga di risorse sufficienti, come già citato precedentemente. Successivamente a tali episodi isolati si sono verificate fattispecie di interesse crescente circa la tematica della questione abitativa e della garanzia di risposte inerenti al diritto alla casa attraverso la redazione di specifici documenti volti a garantirne l'efficacia. Nel

2006 il gruppo *Urban Logement* del Parlamento europeo elabora la Carta Europea dell'Alloggio, che all'interno dell'Art.1 definisce "diritto fondamentale l'accesso ad un alloggio di buona qualità ad un prezzo ragionevole." 61.

In termini più generici, la Commissione europea ha dichiarato, che l'esclusione abitativa "è una delle manifestazioni più serie della povertà e dell'esclusione sociale nella società moderna" 62.. La casa ha, infatti, "un ruolo fondamentale nel raggiungimento del benessere individuale e familiare delle persone poiché è l'ambito nel quale trova risposta un'ampia gamma di bisogni economici e sociali. 63." Infine, rilevante è la sentenza 2005/842/CE della commissione Europea che stabilisce che le condizioni necessarie a regolamentare la fornitura degli aiuti statali delle varie nazioni degli stati membri prendano in considerazione, al pari degli ospedali e degli istituti di istruzione primaria, le imprese che portano avanti incarichi di realizzazione di edilizia economica e popolare. 64. Esattamente come riscontrato nell'analisi degli strumenti di pianificazione locale in materia di integrazione delle politiche abitative, si evidenzia anche nella dimensione normativa europea la necessità di "favorire una maggiore integrazione tra i diversi cataloghi dei diritti" 65., al fine di garantire la massima organicità e multidisciplinarietà nella loro tutela all'interno della normativa e delle tradizioni costituzionali degli stati membri, attraverso l'attuazione di nuovi approcci, strumenti, regole e meccanismi che assicurino risposte puntuali, innovative ed integrate per la tutela del diritto all'abitazione per le fasce di popolazione più socialmente vulnerabili ed economicamente svantaggiate. All'interno del particolarmente complesso novero che regola su multipli livelli la tutela del diritto all'abitazione all'interno del quadro legislativo degli Stati Membri UE, si introduce il *Pilastro europeo dei diritti sociali*, presentato dalla Commissione europea in aprile 2017 e proclamato dal Consiglio e dal Parlamento europeo, al vertice sociale di Göteborg, nel novembre dello stesso anno.

Il documento si basa su tre capi principali 66.:

- Protezione e inclusione sociale
- Pari opportunità per l'accesso al mercato del lavoro
- Condizioni di lavoro eque.

All'interno dei già menzionati capi vengono specificati venti principi finalizzati a sostenere "il buon funzionamento e l'equità del mercato del lavoro e dei sistemi di protezione sociale, garantendo i livelli minimi di inclusione e coesione sociale." 67. La trattazione della questione abitativa all'interno dei principi del Pilastro si riscontra dall'assunto per cui il diritto ad un'abitazione accessibile e dignitosa sia fortemente collegato a tutti quanti gli altri diritti esigibili garantiti dai medesimi principi: come il diritto alla salute, la protezione sociale, l'accesso ai servizi di base e a servizi di assistenza di qualità per le persone non autosufficienti; la già menzionata integrazione viene esplicitata specificatamente nel principio 19 del Pilastro 68., il quale sancisce che:

- Le persone in stato di bisogno hanno accesso ad alloggi sociali

64. Cfr. Decisione della commissione del 28 novembre 2005 riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale.

In particolare, art. 16: "Gli ospedali e le imprese che realizzano opere di edilizia popolare, incaricate di funzioni implicanti servizi d'interesse economico generale, presentano caratteristiche specifiche di cui occorre tener conto. In particolare, va preso in considerazione il fatto che, nella fase attuale di sviluppo del mercato interno, il livello di distorsione della concorrenza in questi settori non è necessariamente proporzionale al livello del fatturato e della compensazione. Di conseguenza, gli ospedali che forniscono cure mediche, compresi, ove del caso, servizi di emergenza e servizi secondari direttamente connessi alle attività principali, in particolare nel settore della ricerca, e le imprese aventi incarichi di edilizia popolare che forniscono alloggi a cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati, che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato a causa di limiti a livello di solvibilità, dovrebbero beneficiare dell'esenzione dalla notificazione prevista dalla presente decisione, anche se l'importo della compensazione che ricevono supera le soglie da essa stabilite, qualora i servizi che forniscono siano definiti servizi d'interesse economico generale dagli Stati membri." Fonte: Gazzetta dell'unione europea (Eur - lex, open access to European Law, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32005D0842>)

65. Marchetti G. (2018), *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Federalismi, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* nr. Speciale 4/2018, Università degli Studi di Milano.

66. Cfr. *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, relazione tecnica commissione UE. Fonte: <https://open.europa.eu>

67. Ibidem.

68. *Alloggi e assistenza per i senzatetto, Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, relazione tecnica commissione UE. Fonte: <https://open.europa.eu>

o all'assistenza abitativa di qualità.

- Le persone vulnerabili hanno diritto a un'assistenza e a una protezione adeguate contro lo sgombero forzato.
- Ai senzatetto sono forniti alloggi e servizi adeguati al fine di promuoverne l'inclusione sociale.

Per la prima volta in assoluto, attraverso questo principio, il diritto alla casa viene inserito all'interno delle istanze di rilevanza globale nell'ambito europeo; il primo punto del principio 19 ("le persone in stato di bisogno hanno accesso ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa di qualità") introduce specifiche modalità tramite cui assicurare questo diritto, come ad esempio la previsione di indennità di alloggio, il sostegno al reddito, detrazioni fiscali e garanzie locative; inoltre, prevede misure di assistenza alle persone in difficoltà abitativa vittime di sgomberi forzati. All'interno del principio non sono annoverate con precisione le caratteristiche fondanti una eventuale condizioni di vulnerabilità sociale dei possibili destinatari; tuttavia, secondo l'interpretazione conferita all'interno dell'analisi compiuta da G. Marchetti, ricercatrice in diritto costituzionale di uno dei primi contributi che esaminano le implicazioni a livello normativo che veicolano l'attuazione dei principi sanciti dal Pilastro Sociale dei Diritti, "appare ragionevole farvi rientrare sia i locatari che i proprietari che, a seguito di un'espropriazione, sono a rischio di sgombero." 69. L'ultimo punto del principio 19 del Pilastro sancisce il diritto a casa e servizi connessi all'abitare per le persone senza fissa dimora, nell'ottica di favorire il loro reinserimento nella vita cittadina; quindi, è previsto che l'alloggio sia all'altezza del requisito non solo della certezza abitativa ma anche dell'accesso al contesto urbano e socio-culturale, e contemporaneamente è contemplata la promozione di servizi ai senza tetto, al fine di realizzare una loro inclusione sociale, "per assicurare una serie indefinita di servizi volti al loro reinserimento." 70.

A questo punto della trattazione, si giunge ad un'inevitabile riflessione, e cioè in che maniera i principi sanciti dal Pilastro Sociale, che non hanno effetto normativo ma ribadiscono con forza delle condizioni necessarie che tutti gli stati membri dovrebbero garantire per la tutela dei diritti sociali dei loro abitanti, si ripercuotono a livello concreto sulle azioni volte alla garanzia del diritto all'abitazione nel singolo stato, in particolare nella peculiare condizione dell'Italia? Secondo l'ordinamento giuridico del nostro Paese, la casa "rientra all'interno del novero dei "diritti sociali", ma non è riconosciuta come diritto inalienabile ed imprescindibile" 71., a differenza di altri, come il diritto ai servizi di base, all'istruzione e alla salute. Per tale ragione, la tutela del diritto all'abitare viene garantita secondo misure che quasi mai (eccezion fatta per recenti tentativi approntati dal Piano di Ripresa e Resilienza dopo la pandemia, che comunque lascia un significativo margine alla discrezionalità con cui gli interventi atti alla garanzia di risposte al disagio abitativo da attuare con azioni di rigenerazione urbana vengono effettuati 72.) si caratterizzano per un'assistenza alle fasce di popolazioni bisognose mediante

69. Marchetti G. (2018), *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Federalismi, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* nr. Speciale 4/2018, Università degli Studi di Milano.

70. Marchetti G., op. cit.

71. Si veda: Bestagno F., *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in Venturini G., Bariatti S. (2009)(a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale*, Liber Fausto Pocar, Giuffrè, Milano.

72. Per un excursus mirato sulle criticità legate all'aspetto pragmatico dell'integrazione delle politiche per l'abitare all'interno degli obiettivi di rigenerazione del PNRR, è illuminante il rapporto disponibile su <https://www.rapportodiritti.it/diritto-allabitare>. Il rapporto affronta in maniera globale la declinazione del diritto alla casa all'interno delle disposizioni e degli obiettivi funzionali del provvedimento, le cui derivazioni si ramificano in ben più direzioni rispetto alle riscontrabili situazioni di assoluta povertà in cui versa una parte, seppur rilevante, della popolazione italiana; difficoltà ben più strutturali della ben nota situazione emergenziale in tal senso meritano un approccio più organico e non limitato ad uno stanziamento di risorse calcolato secondo parametri puramente quantitativi che non sempre tengono conto delle istanze sociali sempre più variegate che richiedono risposte sicuramente urgenti, ma caratterizzate dalla possibilità che i loro effetti possano perdurare nel tempo.

la fornitura diretta di sostegno abitativo, fattispecie che quando si verifica assume nella quasi totalità dei casi un carattere transitorio <sup>73</sup>, e che quasi mai concorrono al creare le condizioni perché si concretizzi negli interventi il principio dell'inclusione sociale <sup>74</sup>; già da molto tempo l'Italia è chiamata ad adeguare le sue misure di sostegno al disagio abitativo, affinché il diritto alla casa possa finalmente divenire concretamente esigibile. <sup>75</sup> Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, con i suoi principi, può indubbiamente costituire un efficace riferimento per migliorare l'attuazione delle misure volte alla tutela del diritto all'abitare in Italia, implementando, attraverso le sue indicazioni, iniziative mirate all'offerta di alloggi adeguati o di soccorso abitativo con l'obiettivo di potenziare un accesso universale al diritto all'abitazione, "in un contesto caratterizzato dalla garanzia di assistenza e di servizi volti ad assicurare processi di inclusione sociale." <sup>76</sup> Tale obiettivo si può veicolare attraverso la rilettura critica del principio 19: "ogni persona ha il diritto di accedere a servizi essenziali di qualità, compresi l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali. Per le persone in stato di bisogno è disponibile un sostegno per l'accesso a tali servizi"; in sintesi, attraverso le indicazioni del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, si potrebbe arrivare a formulare, nel nostro paese, un sistema di tutela del diritto all'abitare non più basato esclusivamente all'assistenza diretta alle fasce più vulnerabili economicamente della popolazione, ma su un'integrazione di principi di equità distributiva, solidarietà e giustizia che tuteli chiunque si trovi a fronteggiare un frangente di difficoltà abitativa, determinato da disagio economico o di qualsiasi altra natura, in cui gli aiuti non vengano distribuiti tramite modalità settoriali ma direttamente integrate nel welfare urbano e sociale. La problematica principale è quella ormai consolidata da molto tempo: reperire adeguate risorse economiche per fronteggiare la multi-sfaccettata situazione di emergenza abitativa. Una possibile soluzione è da ravvisare nelle pratiche di sperimentazione di soluzioni di edilizia residenziale sociale integrate negli strumenti di pianificazione a livello locale, in cui si è rivelata efficiente e risolutiva la sinergia tra i diversi enti: Regione, Comune, Fondi di investimento, associazioni di imprese di costruzioni, cooperative sociali per la realizzazione e gestione degli immobili, società di investimento, banche e assicurazioni, che in alcuni casi ha reso possibile la realizzazione di alloggi a costo zero, superando grazie al modello di partnership pubblico - privato il modello dell'edilizia residenziale pubblica, in cui lo Stato gestiva quasi esclusivamente la realizzazione e l'offerta degli alloggi, passando ad un sistema innovativo in cui l'ente pubblico è promotore della realizzazione delle case, affidando a investitori privati il finanziamento della costruzione degli immobili e al Terzo settore la gestione degli aspetti sociali. Un ulteriore strumento utile nella valutazione dell'evoluzione delle dinamiche dell'abitare e delle potenziali risposte puntuali ed integrate a tale istanza, spesso difficoltoso in merito alla dicotomia presente tra la mutevolezza della domanda e i tangibili limiti dell'offerta, può essere costituito dai protocolli sperimentali di valutazione della sostenibilità degli insediamenti in termini di

<sup>73</sup>. Si veda nella Seconda parte della tesi il paragrafo 6.2.2 sull'assistenza temporanea alloggiativa in Lombardia per le fasce di popolazione in grave disagio economico.

<sup>74</sup>. Nei piani locali di nuova generazione inseriti in questa trattazione (cfr. PUG Bologna e PGT Milano, allegati Seconda Parte) il tema dell'inclusione sociale è fortemente caratterizzante gli approcci e le regole attuative degli interventi; tuttavia, si tratta di fattispecie contestuali. Manca un approccio organico a livello centrale che assicuri che divenga un principio imprescindibile negli approcci di ogni intervento atto ad arginare il degrado ed intervenire sulle difficoltà sociali, andando oltre la riqualificazione limitata esclusivamente agli aspetti morfologico funzionali degli insediamenti.

<sup>75</sup>. Cfr. F. Bilancia (2010), *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Regione Emilia-Romagna, Rivista affari istituzionali*: "L'inscindibile relazione tra la garanzia della effettività del diritto sociale ad un'abitazione e la, anche solo astratta, conseguente possibilità di aspirare al godimento di importanti ulteriori diritti fondamentali è già di immediata evidenza solo che si rifletta sui corollari del diritto ad un'abitazione salubre e dignitosa. Richiamando le disposizioni che la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948) ed il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966) dedicano al diritto alla protezione da qualsivoglia interferenza nella propria vita privata e nella propria casa, il recente rapporto che l'Ufficio ONU dell'Alto Commissariato per i Diritti umani ha dedicato proprio a *The Right to adequate Housing*, immediatamente riconduce alla tutela dei diritti della persona, come protezione della privacy e del domicilio, il diritto sociale ad un'abitazione qualitativamente degna della propria funzione." P. 231 e ss.

<sup>76</sup>. *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, relazione tecnica commissione UE.  
Fonte: <https://open.europa.eu>

aspetti ecologico – ambientali ma anche di valutazione delle dinamiche socioeconomiche scaturite dall'interazione delle comunità insediate; tali protocolli sono nati in origine nella finalità di ottenere una comprensione delle problematiche e delle dinamiche che influiscono sull'operabilità dei sistemi insediativi, rivolta alla definizione dei presupposti per un comportamento resiliente e nuove opportunità di recupero di questi ultimi. 77. La pianificazione e l'utilizzo di strategie integrate consentono la riduzione della maggior parte delle criticità correlate alla fragilità ambientale, sociale ed economica. La pianificazione degli interventi deve essere programmata seguendo strategie operative multi-scalari e multidisciplinari per un impiego fruttuoso ma non impattante delle risorse del sistema ambientale, per un'efficienza dei sistemi insediativi e per un potenziamento della crescita virtuosa del sistema sociale da ottenere tramite la costruzione di relazioni di vicinato, e della costruzione di un sistema di appartenenza valorizzando gli aspetti identitari e culturali della comunità medesima. Alla scala urbana, la programmazione dell'intervento va diretta attraverso una rifunzionalizzazione dello spazio urbano, e una gestione partecipata degli spazi comuni. I protocolli di valutazione ancor prima della loro funzione intrinseca inerente alla valutazione delle capacità di risposta dei sistemi insediativi, mettono al centro dell'attenzione la necessità di una revisione significativa degli strumenti operativi e della definizione di un apparato metodologico che fornisca indicatori analitici e criteri meta-progettuali di supporto ai processi decisionali. 78. In che maniera lo strumento del protocollo può fornire interessanti fattori inerenti la sostenibilità socioeconomica di un insediamento a partire dalla valutazione della situazione abitativa presente all'interno del tessuto sociale della comunità insediata? Il costo dell'abitare è stato identificato come criterio rilevante nel riscontro delle proprietà di inefficienza prestazionale dei sistemi insediativi; infatti, gli esosi costi di esercizio dei sistemi edilizi e l'assenza di servizi, danno origine ad avvenimenti correlati al disagio abitativo, che si espletano sotto forma di morosità e altre inadempienze, e condizionano ulteriormente la capacità finanziaria dell'ente gestore di adoperarsi ad una risoluzione efficiente dell'istanza, esacerbando dunque le criticità dei sistemi stessi. In linea generale, per concretizzare la messa a sistema degli eventuali parametri di inefficienza degli insediamenti, sono stati circoscritti degli indicatori con la capacità di rilevare le cause di squilibrio e le potenzialità di resilienza attraverso obiettivi predefiniti; questi indicatori, all'interno dei protocolli, sono solitamente classificati in tre dimensioni della sostenibilità 79.:

- Qualità ambientale;
- Fruizione della dimensione sociale;
- Gestione della dimensione economica.

La valutazione avviene tramite criteri organizzati per accertare le inadeguatezze prestazionali nei sistemi consolidati, e i target di requisiti da ottenere per gli insediamenti da pianificare, a cui si giunge tramite processi integrati di trasformazione e adattamento. 80.

77. Caterina G., *Introduzione*, in Fabricati K. (2013), *Le sfide della città interculturale. La teoria della resilienza per il governo dei cambiamenti*, Franco Angeli, Milano.

78. Lucarelli M.T., D'Ambrosio V. and Milardi M. (2017), *Resilienza e adattamento dell'ambiente costruito. Architettura, Città e Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Milano.

79. Mastrodonato L. and Manigrasso M. (2014), *A.R.M.I. Adattamento, Resilienza, Metabolismo, Intelligenza*, EDICOM Edizioni, Monfalcone.

80. Wildowicz A. (2014), *The evolution and the new frontiers of social responsibility accounting*, in *Problems of Management in 21st century*, Periodical scientific journal publishing original research across the whole of management. Fonte: <https://scientiasocialis.it>

All'interno dei criteri di valutazione dei sopracitati protocolli, il modello di riferimento virtuoso più spesso adottato è quello "dell'eco-quartiere ossia un sistema abitativo che favorisce comportamenti responsabili attraverso l'organizzazione efficiente delle risorse materiali e immateriali fondata su progetti partecipati in cui l'azione collettiva determina livelli elevati di efficienza." <sup>81</sup>. L'iter metodologico dei protocolli opera mediante la verifica comparata dei dati, al fine di indagare i fattori di inefficienza, in maniera particolare quelli inerenti alla dimensione socioeconomica, con l'obiettivo di conferire una stima dei potenziali parametri di inefficienza del funzionamento del sistema insediativo indagato. Tale iter metodologico si ramifica in differenti fasi, che consistono in una fase di raccolta dei dati in modo da stabilire degli indicatori per gli standard di qualità, nella creazione di indicatori finalizzati a stabilire un quadro esigenziale cui dare risposta, e infine al monitoraggio dell'efficacia delle soluzioni adottate. I protocolli potenzialmente applicabili nella valutazione della sostenibilità socioeconomica dei sistemi insediativi con integrazione della questione abitativa all'interno dei parametri di valutazione sono costituiti rispettivamente dal protocollo BREEAM Communities (Building Research Establishment Environmental Assessment) Method e dal protocollo DGNB Systems (Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen).

### 9.1.2. I protocolli di sostenibilità

Negli ultimi decenni la popolazione che abita le aree urbane continua a subire un incremento vertiginoso nel numero degli abitanti; tale fenomeno viene prevalentemente analizzato nella misura dei danni potenzialmente arrecabili a livello di sistema ambientale, aspetto da cui sono originati la nascita e l'utilizzo di protocolli di valutazione dell'impatto ambientale degli insediamenti atti a verificarne la sostenibilità a livello ecologico; tuttavia, a seguito dell'incremento di problematiche non più strettamente interconnesse ai parametri inerenti alla certificazione ed alla valutazione dei singoli edifici e dei loro componenti, si è resa sempre più necessaria la presenza di una combinazione di parametri di valutazione non più riguardante solamente le componenti fisiche del manufatto edilizio, bensì di una combinazione di valutazioni, riguardanti la totalità delle componenti di un insediamento come la reperibilità di alloggi accessibili, i trasporti pubblici, i servizi interconnessi all'abitare; i protocolli esistenti, ad un certo punto, hanno sperimentato tutti i limiti delle loro capacità di valutazione dell'ambiente costruito, spesso nato in contesti manchevoli dell'utilizzo di uno strumento di processo multidisciplinare ed integrato. Il concetto di sostenibilità sta iniziando ad avere un'influenza importante sulla pianificazione e sulla politica, anche a livello locale. La sostenibilità configura un obiettivo sempre più considerevole all'interno delle strategie di pianificazione locale, e con il passare del tempo viene tenuta in considerazione come parametro di raggiungimento dell'efficienza da un numero sempre più rilevante di comunità

81. Barton H., (2000) *Innovative neighbourhood projects in Sustainable communities: the potential of eco-neighbourhoods*, Routledge, London.

82. Tuttavia, il passaggio imprescindibile per le iniziative di sostenibilità a livello locale è quello di determinare se queste azioni stanno portando o meno i processi di stabilizzazione del benessere delle comunità verso una condizione effettivamente migliore e significativamente rilevante a livello positivo; nella maggior parte dei casi l'ostacolo concreto nel raggiungimento di tale obiettivo si configura nell'assenza di un approccio olistico di valutazione di tutti i parametri che vanno a configurare una condizione di reale sostenibilità urbana degli insediamenti 83.; è necessario che gli strumenti approntati a tale scopo siano indirizzati anche nella valutazione di parametri come l'equità distributiva delle risorse, la presenza di un mix funzionale e sociale che garantisca il più possibile l'abbattimento delle disuguaglianze, il benessere individuale e la possibilità di soddisfazione dei bisogni umani fondamentali 84.: è necessario inserire tali aspetti come effettivi criteri di certificazione all'interno dei protocolli al fine di allinearli a quelle che sono i requisiti basilari per il raggiungimento della sostenibilità urbana, che ad oggi si trovano prevalentemente in quelli che sono documenti di indirizzo e in misura significativamente minore all'interno delle documentazioni di strategie programmatiche e delle regole di pianificazione all'interno degli strumenti di pianificazione locale, al fine di operare una significativa, ma soprattutto efficace distinzione, tra i concetti di sostenibilità urbana e sostenibilità dello sviluppo urbano, poiché "la sostenibilità può essere descritta come una condizione auspicabile, o un insieme di condizioni che persiste nel tempo, mentre lo sviluppo implica un processo attraverso il quale la sostenibilità può essere raggiunta." 85.

La significativa differenza tra questi due concetti deve essere esplorata in profondità, nell'obiettivo di acquisire una conoscenza approfondita delle problematiche più presenti nell'attuale dibattito scientifico - disciplinare: in particolare, cosa costituisca effettivi aspetti di sostenibilità all'interno dei processi decisionali per la gestione dei contesti di comunità insediate, e in che modo possano essere integrate con i principi di pianificazione attraverso processi e fasi da seguire rigorosamente nella finalità di creare dinamiche positive circa uno sviluppo positivo e benefico dell'attività umana all'interno dell'ambiente urbano. Il direzionamento dei protocolli di valutazione degli aspetti di sostenibilità socioeconomica degli insediamenti è chiamato a rispondere, in prospettiva ai cambiamenti positivi che stanno avvenendo in seguito ad una acquisita consapevolezza circa la necessità di ampliamento dell'accezione della sostenibilità, per ricomprendere anche gli aspetti economici, sociali e far sì che le strategie di pianificazione divengano più proattive nell'identificazione delle istanze prioritarie e nel mettere in atto cambiamenti positivi, a domande come: Come possiamo combattere e conciliare la crescita urbana con l'uso sostenibile delle risorse per il futuro? Dove e come entra in gioco l'urbanistica e quali forme urbane "sostenibili" possono originare alla luce di questa nuova consapevolezza? L'ipotesi di integrazione dei protocolli di valutazione come strumento di sostegno alla costruzione di una risposta integrata alla questione abitativa all'interno delle comu-

82. Beatley, T. (2000). *Green Urbanism: Learning from European Cities*, Island Press, Washington D.C.

83. Maclaren V. (1996). *Urban Sustainability Reporting*. In Wheeler S.M., Beatley T. (2009) *The Sustainable Urban Development Reader*, Taylor & Francis Group, London.

84. Maclaren V. (1996), op.cit.

85. Maclaren V. (1996), op.cit.

nità insediate nei tessuti urbani, attraverso la sinergia multidisciplinare di architettura, urbanistica, governo del territorio e design sostenibile desidera stimolare una riflessione circa la possibilità di adozione di strategie funzionali ad affrontare la complessità multidimensionale delle città, nella direzione di nuovi strumenti che, attraverso un'evoluzione dell'urbanistica verso un approccio olistico e non più rigidamente settoriale, possano influenzare positivamente i nostri modelli di vita quotidiana e la forma delle trasformazioni delle nostre città, comunità e quartieri.

### *9.1.3. L'accessibilità ad un alloggio salubre ed il management della gestione sociale come indicatori di sostenibilità dell'insediamento urbano: il protocollo BREEAM Communities<sup>86</sup>*

Il protocollo BREEAM è una metodologia di valutazione della sostenibilità ambientale, sviluppata nel 1988 dalla Building Research Establishment (BRE), ideata inizialmente per monitorare, valutare e certificare la sostenibilità degli edifici; è costituito da una serie di principi e requisiti strategici che definiscono un approccio integrato per la progettazione, la costruzione, la gestione, la valutazione e la certificazione dei differenti fattori che influiscono sull'impatto ambientale, sociale ed economico nell'intero ciclo di vita del sistema insediativo in esame.<sup>87</sup> Nel processo di valutazione di nuovi edifici, edifici esistenti, progetti di ristrutturazione o grandi progetti di masterplan, il metodo di certificazione della sostenibilità BREEAM è suddiviso in vari standard che certificano il grado di efficienza di diverse categorie del sistema insediativo da valutare. Le tipologie di standard BREEAM si suddividono in:

- *New Construction*: per nuovi edifici non residenziali;
- *International New Construction*: per nuovi edifici residenziali e non residenziali;
- *In-Use*: per migliorare le prestazioni degli edifici esistenti;
- *Refurbishment*: per interventi di ristrutturazione;
- *Communities*: per progetti di masterplan.

BREEAM Communities è uno standard che aiuta committenti, autorità locali e team di progettazione a migliorare, misurare e certificare la sostenibilità di sistemi insediativi a livello di quartiere e oltre. Il protocollo analizza le dimensioni di sostenibilità economica, sociale e ambientale, utilizzando come parametro di valutazione la fornitura di alloggi, le reti di trasporto, il benessere delle comunità insediate ed in generale i fattori di sviluppo economico.

- Le specifiche potenzialità nell'adozione dello standard possono riassumersi in:
  - - Miglioramento delle implementazioni delle Best Practices per la governance delle comunità;
  - - Evidenziare i vantaggi dell'edilizia sostenibile
  - - Aiutare a sviluppare un modello di partenariato tra enti locali ed attori privati.

<sup>86</sup> Fonte: BREEAM Communities 2012 – An introduction for local authorities. Fonte: <https://bregroup.com/products/breeam/breeam-technical-standards/breeam-communities/>

<sup>87</sup> Fonte: <https://bregroup.com/products.breeam>

Il protocollo certifica i processi di pianificazione internazionali attraverso un quadro che considera problemi e opportunità che “possono influenzare la sostenibilità nella fase iniziale del processo di progettazione, affrontando obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica che hanno un impatto sui progetti su larga scala, nel Regno Unito e a livello internazionale”.<sup>88</sup> Per quanto riguarda la scala di valutazione, BREEAM Communities pone il suo punto di partenza su piccoli progetti a scala di quartiere, giungendo alla valutazione di grandi insediamenti urbani come intere cittadine.<sup>89</sup>

L'ultima versione, *BREEAM Communities Scheme 2012*, è allegata al *BRE Global International Code*, un insieme di principi e requisiti strategici che definiscono un approccio integrato alla progettazione, gestione, valutazione e certificazione degli impatti sociali ed economici del sistema insediativo.<sup>90</sup> Rispetto alla versione precedente del 2011, BREEAM Communities 2012 ha scelto di ampliare gli stakeholder coinvolti nella sua sviluppi, con l'obiettivo di diventare un mezzo di supporto per la progettazione e la valutazione delle fasi di sviluppo, compresa la pianificazione generale dello sviluppo su larga scala. Le fasi di certificazione a livello di masterplan sono tre:

Figura 1 - Steps in BREEAM Communities 2012



(FONTE: [BREEAM.ORG](http://BREEAM.ORG))

88. Fonte: <https://bregroup.com/products/breeam/breeam-technical-standards/breeam-communties/>

89. Berardi, U., (2013). *Sustainability assessment of urban communities through rating systems* in *Environment, Development and Sustainability*. Volume 15, Issue 6. Fonte: <https://springer.com>

90. Fonte: BREEAM Communities. 2012. Technical Manual. Code for a Sustainable Built Environment. Fonte: <http://WWW.BREEAM.ORG>

Le questioni trattate nel manuale tecnico delle comunità BREEAM sono raggruppate in cinque categorie, ciascuna con degli appropriati criteri (obbligatorio – facoltativo – questioni specifiche del progetto):

Figura 2 - Steps, categories and criteria

STEP 1	STEP 2	STEP 3
<b>GOVERNANCE - 9.3%</b>		
ADDRESSES COMMUNITY INVOLVEMENT IN DECISIONS AND LONG-TERM STEWARDSHIP OF THE DEVELOPMENT.		
<b>GO 01 - CONSULTATION PLAN</b>	<b>GO 02 - CONSULTATION AND ENGAGEMENT</b> <b>GO 03 - DESIGN REVIEW</b>	<b>GO 04 - COMMUNITY MANAGEMENT OF FACILITIES</b>
<b>SOCIAL AND ECONOMIC WELLBEING - 42.7%</b>		
ADDRESSES SOCIETAL AND ECONOMIC FACTORS AFFECTING HEALTH AND WELLBEING.		
<b>SE 01 - ECONOMIC IMPACT</b> <b>SE 02 - DEMOGRAPHIC NEEDS AND PRIORITIES</b> <b>SE 03 - FLOOD RISK ASSESSMENT</b> <b>SE 04 - NOISE POLLUTION</b>	<b>SE 05 - HOUSING PROVISION</b> <b>SE 06 - DELIVERY OF SERVICES, FACILITIES AND AMENITIES</b> <b>SE 07 - PUBLIC REALM</b> <b>SE 08 - MICROCLIMATE</b> <b>SE 09 - UTILITIES</b> <b>SE 10 - ADAPTING TO CLIMATE CHANGE</b> <b>SE 11 - GREEN INFRASTRUCTURE</b> <b>SE 12 - LOCAL PARKING</b> <b>SE 13 - FLOOD RISK MANAGEMENT</b>	<b>SE 14 - LOCAL VERNACULAR</b> <b>SE 15 - INCLUSIVE DESIGN</b> <b>SE 16 - LIGHT POLLUTION</b> <b>SE 17 - TRAINING AND SKILLS</b>
<b>RESOURCES AND ENERGY - 21.6%</b>		
ADDRESSES THE SUSTAINABLE USE OF NATURAL RESOURCES AND THE REDUCTION OF CARBON EMISSIONS.		
<b>RE 01 - ENERGY STRATEGY</b> <b>RE 02 - EXISTING BUILDINGS AND INFRASTRUCTURE</b> <b>RE 03 - WATER STRATEGY</b>		<b>RE 04 - SUSTAINABLE BUILDINGS</b> <b>RE 05 - LOW IMPACT MATERIALS</b> <b>RE 06 - RESOURCE EFFICIENCY</b> <b>RE 07 - TRANSPORT CARBON EMISSIONS</b>
<b>LAND USE AND ECOLOGY - 12.6%</b>		
ADDRESSES SUSTAINABLE LAND USE AND ECOLOGICAL ENHANCEMENT		
<b>LE 01 - ECOLOGY STRATEGY</b> <b>LE 02 - LAND USE</b>	<b>LE 03 - WATER POLLUTION</b> <b>LE 04 - ENHANCEMENT OF ECOLOGICAL VALUE</b> <b>LE 05 - LANDSCAPE</b>	<b>LE 06 - RAINWATER HARVESTING</b>
<b>TRANSPORT AND MOVEMENT - 13.8%</b>		
ADDRESSES THE DESIGN AND PROVISION OF TRANSPORT AND MOVEMENT INFRASTRUCTURE TO ENCOURAGE THE USE OF SUSTAINABLE MODES OF TRANSPORT.		
<b>TM 01 - TRANSPORT ASSESSMENT</b>	<b>TM 02 - SAFE AND APPEALING STREETS</b> <b>TM 03 - CYCLING NETWORK</b> <b>TM 04 - ACCESS TO PUBLIC TRANSPORT</b>	<b>TM 05 - CYCLING FACILITIES</b> <b>TM 06 - PUBLIC TRANSPORT FACILITIES</b>
<b>INNOVATIONS</b>		
RECOGNISES AND PROMOTES THE ADOPTION OF INNOVATIVE SOLUTIONS WITHIN THE OVERALL RATING WHERE THESE ARE LIKELY TO RESULT IN ENVIRONMENTAL SOCIAL OR ECONOMIC BENEFIT IN A WAY WHICH IS NOT RECOGNISED ELSEWHERE IN THE SCHEME.		

All'interno dell'insieme di categorie inerenti al benessere socio-economico è espressamente indicato l'aspetto della *housing provision*, la fornitura di alloggi adeguati, secondo il protocollo, è fortemente correlata ad un criterio di valutazione che affronta i fattori sociali ed economici che influenzano la salute e il benessere, come progettazione inclusiva, coesione sociale, accesso al lavoro. L'efficienza dei parametri valutati da questo criterio viene verificata in sinergia con le associazioni che si occupano di sostegno e di assistenza abitativa all'interno dei sistemi insediativi presi in esame, e il focus viene posto nella direzione della priorità di una fornire una dotazione di case a prezzi accessibili rispetto ad altre intenzioni e dell'affrontare le fattispecie in cui i processi normativi e di pianificazione non abbiano dato una giusta rilevanza a tale necessità. <sup>91</sup>. L'approccio del protocollo di valutazione BREEAM alla questione abitativa trova la sua origine nell'assunto secondo il quale i moderni programmi di edilizia sociale per la maggior parte non sono realizzati nell'ottica di insediamenti funzionali e sostenibili, ma principalmente seguendo un approccio quantitativo, nell'urgenza di una risposta il più vasta possibile ad una forte domanda di abitazioni che ha portato alla creazione di contesti di forte segregazione sociale. Per rendere più efficaci i nuovi interventi di pianificazione di insediamenti di edilizia sociale, il protocollo BREEAM Communities ha introdotto il sistema di indicatori *BREEAM and Code for Sustainable Homes*. La criterizzazione dei parametri di sostenibilità degli insediamenti di edilizia residenziale sociale implica l'utilizzo di indicatori per mettere a sistema le varie caratteristiche dei contesti da analizzare: è essenziale un approccio omnicomprensivo che comprenda la valutazione della vivibilità dell'insediamento; gli indicatori *BREEAM Ecohomes* affiancano ai parametri di sostenibilità ambientale, costituiti da Energia (Ene), Trasporti (Tra), Inquinamento (Pol) Materiali (Mat), Gestione delle risorse idriche (Wat), ed Ecologia (Eco), parametri inerenti aspetti socioeconomici come accessibilità ai servizi per la salute e il benessere (Hwb), che comprendono anche l'accessibilità ad alloggi salubri e dignitosi, e Gestione e Management <sup>92</sup>. del sistema insediativo (Man), quest'ultimo parametro viene valutato anche in base a quanto gli enti locali coinvolgano le comunità insediate in processi decisionali partecipativi. <sup>93</sup>. In generale, la connessione tra BREEAM Communities e la progettazione urbana che integri la risposta alla questione abitativa all'interno dei processi decisionali, risulta ovvia per il fatto che una pianificazione che tenga conto degli indicatori finora discussi, considerandoli imprescindibili per una valutazione positiva circa la sostenibilità, può rappresentare la chiave per propugnare uno sviluppo sostenibile nella direzione del progresso sociale, in merito ad una lotta concreta alla marginalizzazione e alla segregazione sociale, per portare avanti le istanze di inclusione sociale in maniera concreta e strutturata. Gli indicatori inerenti agli aspetti della sostenibilità socioeconomica degli insediamenti rappresentano un interessante punto di partenza; tuttavia, una sfida per quanto riguarda l'innovazione degli strumenti di certificazione, è quella di aggiornarli e adeguarli all'evoluzione

<sup>91</sup>. BRE 2014. *The Case for BREEAM Communities*. Building Research Establishment Trust, Watford, UK.

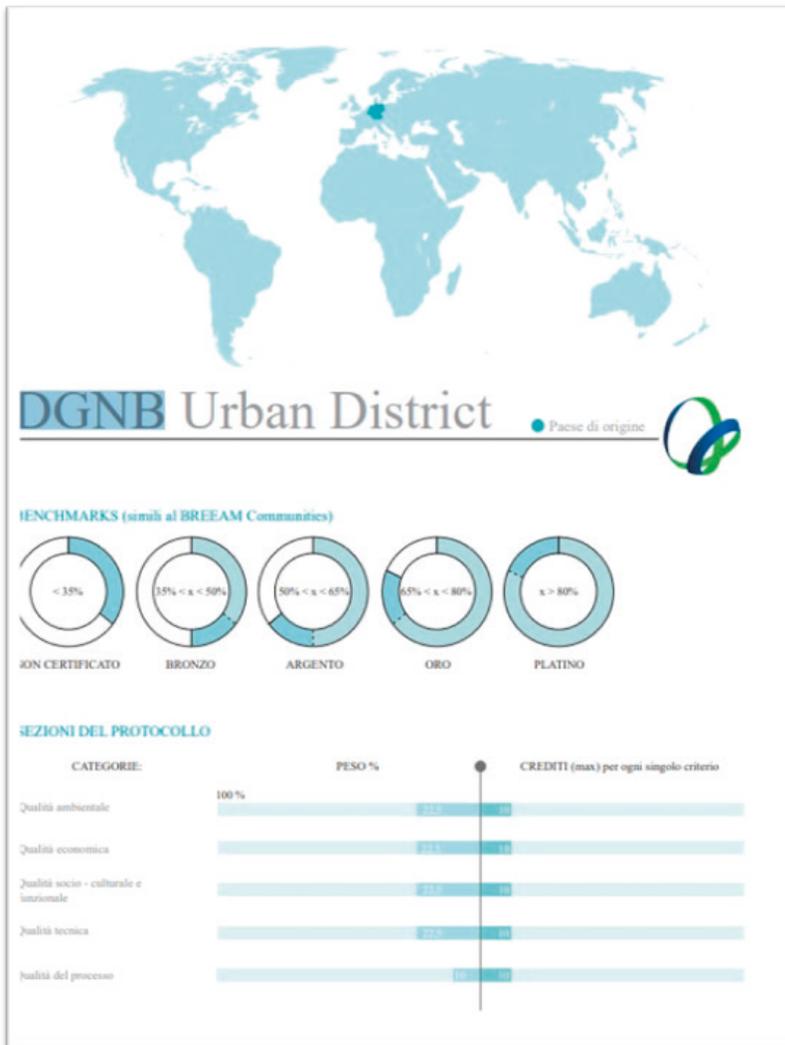
<sup>92</sup>. I criteri dell'indicatore management sono suddivisi rispettivamente in: housing management, security and safety, impact on the urban environment. Fonte: <http://breeam.com/ecohomes>

<sup>93</sup>. Code for Sustainable Homes Technical Guide. Fonte: <http://www.breeam.org>

delle comunità insediate, alle loro esigenze ed ai cambiamenti delle condizioni presenti e potenziali dei contesti valutati. Un ulteriore obiettivo da raggiungere è lo sviluppo di vari framework dello stesso strumento, in modo che si possa adattare ai differenti nei sistemi di pianificazione delle varie nazioni.

*9.1.4. La mixité funzionale e sociale come criterio di qualità nella valutazione dell'efficienza del distretto urbano: il Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen – DGNB*

Figura 3 – Il sistema DGNB – Categoria Urban Districts



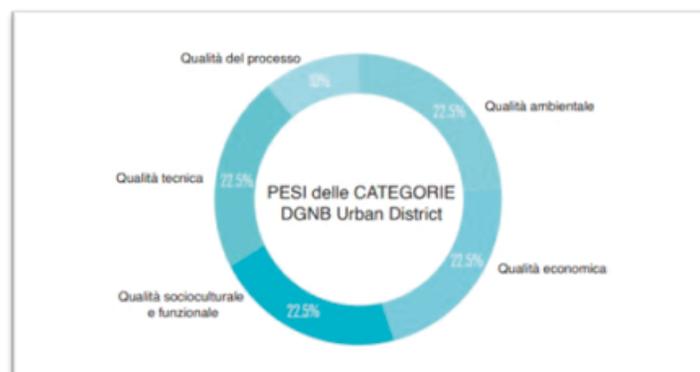
(FONTE: Malara L., (2021), Il fenomeno degli ecoquartieri: storia, concetti e proposta di un nuovo modello valutativo, Tesi in Architettura e costruzione delle città, Dipartimento di Architettura di Architettura, Politecnico di Torino.)

Il DGNB Urban District è stato sviluppato a partire dal 2011 dal Consiglio per l'Edilizia Sostenibile Tedesco (DGNB) e dal Ministero Federale dei Trasporti, dell'Edilizia e dell'urbanistica. Lo strumento conferisce ai manufatti edilizi ed agli insediamenti urbani una certificazione su base volontaria, ed il processo certificatorio è basato su principi di tutela dell'ambiente e delle risorse, sulla mobilità sostenibile, sulla riduzione dell'impatto economico della pianificazione e, aspetto innovativo, centrale nell'ambito della trattazione di questa tesi, sulla verifica del benessere sociale delle comunità insediate nel tempo. <sup>94</sup> Il protocollo segue le linee di indirizzo del protocollo americano LEEDS, attraverso un iter procedurale suddiviso in tre fasi temporali, che concretizzano il processo di protocollo nel certificare ogni fase dello stato di avanzamento dei lavori, dallo stato preliminare fino alla conclusione del progetto. Le tre fasi si caratterizzano rispettivamente in <sup>95</sup>:

- Pre-certificazione: Nella fase preliminare del progetto il protocollo DGNB Urban District prevede una prima verifica del nuovo intervento in rispetto ai principi di sostenibilità del protocollo. Se il risultato è positivo, il progetto viene precertificato e tale verifica ha una validità di tre anni dall'inizio dei lavori.
- Prima certificazione: Si ottiene al raggiungimento della realizzazione del 25% dell'intero progetto, previa verifica del rispetto delle linee guida del protocollo. Tale certificato ha una durata di cinque anni.
- Seconda certificazione: A realizzazione ultimata, il protocollo DGNB Urban District prevede una nuova verifica dei requisiti del nuovo intervento. Se il progetto risulta conforme, ottiene questa certificazione, che ha durata illimitata.

Una volta analizzato il processo di certificazione, l'analisi del DGNB Urban District effettuata all'interno di questa tesi si concentra sullo studio della struttura del protocollo, che è strutturato in 6 categorie, ciascuna delle quali con un differente peso e importanza all'interno del sistema valutativo:

*Figura 4 – Categorie di valutazione del protocollo DGNB Urban Districts*



<sup>94</sup>. DGNB System website – About us. Fonte: <https://www.dgnb-system.de/en/system/about-us/>

<sup>95</sup>. DGNB System Version 2020 International Guidelines. Fonte: <https://www.dgnb-system.de/en/system/version-2020-international/>

(FONTE: Hamedani, A., & Huber, F. (2012). A comparative study of DGNB, LEED and BREEAM certificate systems in urban Sustainability.)

Come illustra la Figura 4, il protocollo DGNB Urban District si contraddistingue per una visione tripartita della sostenibilità; le categorie presentano tutte lo stesso peso all'interno della struttura del protocollo (22,5 %), fatta eccezione per quella relativa agli aspetti gestionali e di coinvolgimento dei cittadini nel processo (10%). Tale caratteristica mostra una similitudine con il protocollo precedentemente esaminato, BREEAM - Communities: gli aspetti correlati al controllo del processo decisionale risultano avere una rilevanza inferiore nella definizione del grado di sostenibilità di un insediamento: centrale è l'importanza dell'adozione di strategie progettuali capaci di realizzare un quartiere sostenibile, a seconda che ci sia una governance pubblica, privata o un sistema di partenariato pubblico - privato. <sup>96</sup> Un innovativo aspetto rispetto alla struttura classica di un protocollo si configura nel fatto che il DGNB UD presenta uno step intermedio tra categorie e criteri/crediti. Infatti, ciascuna categoria è suddivisa in due o più aree tematiche <sup>97</sup>:

<sup>96</sup> Lee J., Park J., Schuetze T. (2015), *Comparative Analysis of LEED-ND & DGNB-UD Rating System*, in Proceedings of the 8th Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU), Incheon, 22-24 June 2015.

<sup>97</sup> Ibidem.

Figura 5 – Criteri, macro-temi, categorie e relativi “pesi di influenza” del protocollo DGNB

CATEGORIE	MACRO - TEMATICHE	CRITERI	PESO %
QUALITÀ AMBIENTALE (22,5 %)	1. Impatto ambientale locale e globale	1.1 Valutazione del ciclo di vita (LCA)	2,70
		1.2 Protezione di acqua e suolo	1,80
		1.3 Adattamento al microclima urbano	2,70
		1.4 Promozione dell' habitat e della biodiversità	1,80
		1.5 Considerazione di tutti i possibili impatti sull'ambiente	1,80
	2. Consumo di risorse e gestione - produzione di rifiuti	2.1 Uso del suolo	2,70
		2.2 Domanda di energia primaria totale e percentuale di energia primaria da fonti rinnovabili	2,70
		2.3 Progetto di Layout del quartiere per l'alta efficienza energetica	1,80
		2.4 Risorse e infrastrutture efficienti e gestione del suolo	1,80
		2.5 Produzione alimentare locale	0,90
		2.6 Sistema riciclo dell'acqua	1,80
		3. Life cycle cost	3.1 Costi del ciclo di vita (LCC)
3.2 Effetti fiscali sull' ente locale	4,50		
4. Sviluppo del valore	4.1 Stabilità del valore economico dell'immobile		4,50
	4.2 Uso efficiente del suolo		6,80
QUALITÀ ECONOMICA (22,5 %)			

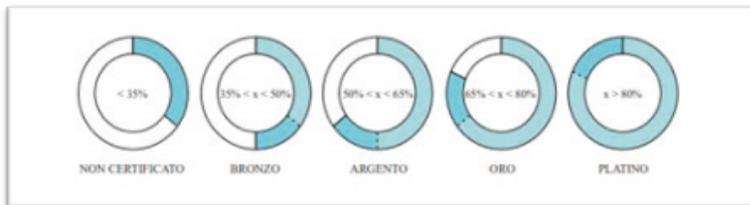
CATEGORIE	MACRO - TEMATICHE	CRITERI	PESO %
QUALITÀ SOCIO - CULTURALE E FUNZIONALE (22,5 %)	5. Qualità sociale	5.1 Mixité sociale e funzionale	1,80
		5.2 Infrastrutture sociali e commerciali	1,80
	6. Salute, accessibilità e comfort	6.1 Sicurezza	1,80
		6.2 Qualità dello spazio aperto	1,80
		6.3 Prevenzione del rumore	1,80
	7. Funzionalità	7.1 Offerta di spazi aperti	2,70
		7.2 Accessibilità	1,80
		7.3 Flessibilità di utilizzo e sviluppo del layout	1,80
	8. Qualità estetica	8.1 Integrazione nel contesto urbano	2,70
		8.2 Design urbano	1,80
		8.3 Uso di strutture esistenti	1,80
		8.4 Arte negli spazi pubblici	0,90
9. Infrastrutture	9.1 Tecnologie per l'aspetto energetico	2,60	
	9.2 Trattamento efficiente delle acque reflue	2,60	
	9.3 Gestione acque piovane	4,00	
	9.4 Informazione e gestione delle Telecomunicazioni	1,30	
10. Qualità tecnica	10.1 Manutenzione, pulizia e cura nel progetto di costruzione	2,60	
	11.1 Qualità dei sistemi di trasporto	4,00	
11. Trasporto e mobilità	11.2 Qualità di infrastrutture per veicoli	1,30	
	11.3 Qualità del trasporto pubblico	1,30	
	11.4 Qualità delle infrastrutture ciclabili	1,30	
	11.5 Qualità delle infrastrutture pedonali	1,30	

CATEGORIE	MACRO - TEMATICHE	CRITERI	PESO %
QUALITÀ DEL PROCESSO (10 %)	12. Partecipazione	12.1 Processo partecipativo dei cittadini	1,70
		13.1 Processo di progettazione e sviluppo del concept	1,10
	13. Qualità generale della pianificazione	13.2 Pianificazione integrata	1,70
		13.3 Collaborazione con gli enti locali comunali	1,10
	14. Qualità nella gestione e nella costruzione	14.1 Gestione	1,10
		14.2 Gestione del cantiere, del sito e dell'intero processo di costruzione	1,10
		14.3 Marketing	1,10
		14.4 Garanzia della qualità e monitoraggio continuo	1,10

(FONTE: Malara L., (2021), Il fenomeno degli ecoquartieri: storia, concetti e proposta di un nuovo modello valutativo, Tesi in Architettura e costruzione delle città, Dipartimento di Architettura di Architettura, Politecnico di Torino.)

La rilevanza attribuita alle categorie è stata ripartita tra tutti i criteri; la maggiore percentuale, vicina al 7%, è attribuita al criterio “Costi del ciclo di vita” all’interno della categoria “Qualità economica”. 98. Tale impostazione è paragonabile al sistema BREEAM Communities, nel quale il peso maggiore attribuito a un singolo criterio anche qui era collegato alla dimensione economica. Tuttavia, a differenza del BREEAM Communities, in questo protocollo è stato dato medesimo peso anche al criterio “Uso efficiente del suolo” sempre all’interno della categoria “Qualità economica”. Proseguendo l’analisi, si nota l’importanza attribuita ai trasporti, alla raccolta delle acque piovane e ai caratteri di stabilità economica e fiscale collegabili al progetto. Questi criteri presentano un peso tra il 4 e il 4,50 %. Infine, il peso attribuito alle altre voci del protocollo risulta essere molto simile. Tale contesto è diretta conseguenza della volontà di attribuire medesima importanza a quasi tutte le categorie del protocollo. Tutte queste constatazioni possono essere lette come un’ulteriore dimostrazione della visione tripartita della sostenibilità. 99. Dopo l’attribuzione dei crediti, varie figure di professionisti nell’ambito di ogni criterio del protocollo sono chiamate, per ogni criterio, a fare un rapporto tra i crediti raggiunti e i quelli totali disponibili, che viene poi moltiplicato per il peso di ogni singolo criterio. Alla fine, sulla base della somma dei punteggi ponderati di tutti i criteri, ciascun progetto ottiene una delle seguenti certificazioni:

*Figura 6 – Scala di valutazione del protocollo DGNB Urban Districts*



(FONTE: Hamedani, A., & Huber, F. (2012). A comparative study of DGNB, LEED and BREEAM certificate systems in urban Sustainability.)

Le fattispecie del protocollo rilevanti ai fini di questa tesi di dottorato si caratterizzano all’interno delle categorie concernenti la dimensione socioculturale (“qualità socioculturale e funzionale”), all’interno della macro-tematica “qualità sociale” e del criterio “mixité sociale”; ed inerenti alla dimensione del “processo di governance”, all’interno della macro-tematica “partecipazione” e del criterio “processo partecipativo dei cittadini”. 100. All’interno della guida internazionale per l’utilizzo del protocollo DGNB Urban District, l’approfondimento sul criterio della mixité sociale è indicato con la sigla SOC 3.2 “Social and functional mix”. 101. L’obiettivo specifico del criterio è rendere la progettazione dei distretti adeguata a generare ed ospitare fattispecie di mixité funzionale e sociale; il manuale indica anche dei potenziali benefici per le imprese di costruzione, e gli utenti in generale, nell’eventualità che s’impegnino

98. Nel protocollo BREEAM Communities, partendo da un massimo di 47 crediti per la categoria relativa agli aspetti sociali ed economici e di 31 punti per la categoria sugli aspetti energetici, si passa a valori intermedi nelle categorie che analizzano gli aspetti dell’uso suolo e le strategie sulla mobilità, per poi finire a 8 e 4 crediti rispettivamente per le categorie di governance e innovazione progettuale.  
Cfr. Manuale tecnico BREEAM C. 2012. Fonte: <http://www.breeam.org>

99. Brundtland G. H., (1987) *Our Common Future - Rapporto Brundtland*, Volker Hauff, Oxford, UK.

100. Hamedani A., Huber F. (2012) *A comparative study of DGNB, LEED and BREEAM certificate systems in Urban Sustainability*, WIT Press, Southampton, UK.

101. Cfr. DGNB System criteria set, version 2020. Fonte: <https://static.dgnb.de>

nel raggiungimento di una valutazione positiva riguardo i requisiti di soddisfacimento dello specifico criterio: questi benefici si configurano nel rafforzare la qualità dell'insediamento attraverso il raggiungimento di un mix funzionale e sociale, l'aumento del benessere degli abitanti e degli utenti del quartiere, un criterio di valutazione oggettiva, e la diminuzione della congestione del traffico e di emissioni di CO<sub>2</sub>, di monossido di carbonio e di rumori correlati al traffico. Il criterio SOC 3.2 concorre al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite "1 - no poverty" e "11 - Sustainable cities and communities" in misura "moderata" per quanto riguarda il sotto - obiettivo 11.1 "Affordable living spaces", e in misura "contenuta" per quanto riguarda i sotto - obiettivi "1.1 Eradicate extreme poverty", "1.2 Halving poverty" ed "1.4 Access to economic resources, basic services and property": tale contenuta misura è diretta conseguenza del fatto che il raggiungimento di un'adeguata dimensione di mix funzionale e sociale non ha la possibilità di incidere direttamente sul livello di povertà della popolazione, in quanto a tale specifico fattore concorrono svariate altre caratteristiche che esulano dallo specifico criterio di valutazione del protocollo.

Figura 7 – Contributo offerto dal criterio SOC 3.2 del sistema DGNB UD agli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile

Contribution to sustainability goals				
		CONTRIBUTION TO THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (SDG) OF THE UNITED NATIONS		CONTRIBUTION TO THE GERMAN SUSTAINABILITY STRATEGY
	 Moderate	11.1	Affordable living space	11.3 Living
		1.1	Eradicate extreme poverty	1.1.a/b No poverty
 Low	1.2	Halving poverty		
	1.4	Access to economic resources, basic services and property		

(DGNB System criteria set, version 2020. Fonte: [static.dgnb.de](http://static.dgnb.de))

Il posizionamento della valutazione del distretto a livello dei punteggi inerenti alla qualificazione del mix funzionale e sociale stabilito dal criterio viene valorizzato dall'evitamento della creazione di una struttura monofunzionale del quartiere. Viene raccomandato di non evitare, od al contrario, sovradimensionare, ogni potenziale

aspetto di utilizzo degli spazi all'interno dell'insediamento. In totale, possono essere attribuiti cento punti massimi di valutazione, ripartiti secondo il seguente schema:

*Figura 8 – Ripartizione dei punteggi per il posizionamento dell'insediamento ai fini della valutazione proposta dal criterio SOC 3.2*

NO.	INDICATOR	POINTS
<b>1</b>	<b>Social and functional integration</b>	
	<b>City Business Event Commercial</b>	<b>max. 20</b>
1.1	Integration into the social and functional context	
	<b>City Business</b>	<b>max. 15</b>
	<b>Event Commercial</b>	<b>max. 10</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ The social (population structure, living and working typologies) and functional context (usage structure, social and public facilities, commercial and local supply) of the surroundings is taken into account in planning.</li> </ul>	+5
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ In addition, the development of the district will generate significant improvements for the immediate surroundings.</li> </ul>	+10
		+5
1.2	Integration of existing social structures or uses	
	<b>City Business</b>	<b>max. 5</b>
	<b>Event Commercial</b>	<b>max. 10</b>
	Protection, preservation of previously existing structures. e.g. allotment gardens	5
		10
<b>2</b>	<b>Qualification of the social mix</b>	
	<b>City</b>	<b>max. 40</b>
	<b>Business Event Commercial</b>	<b>max. 65</b>
2.1	Demographic mix	
	<b>City Business Commercial</b>	<b>max. 8</b>
	<b>Event</b>	<b>max. 40</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ For project areas smaller than 10 hectares, the surroundings (350 m) can be included in the evaluation.</li> </ul>	+8
		+8
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ For <b>City</b>: There is a wide range of generation-specific offers and facilities (assisted living, clubs, kindergartens, district office, community centre, playgrounds, etc.) in the district.</li> </ul>	+8
		+40
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ For <b>Business / Commercial</b>: At least one facility is available per 5 hectares of district size, which is either designed inter-generationally or for children, young people or retired people in the commercial district (for 10 hectares there would have to be 2 facilities).</li> </ul>	

NO.	INDICATOR	POINTS
On 2.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>For <b>Event</b>: Measures are taken to ensure that socially disadvantaged and different age groups can participate in the events (e.g. free tickets for the socially disadvantaged). 10 points can be awarded per measure.</li> </ul>	
2.2	<p><b>Forms of ownership</b></p> <p><b>City</b></p> <p>Are there differentiated forms of ownership in the district or is the district being developed by different developers, investors, building cooperatives, building groups, etc.?</p>	<p><b>max. 4</b></p> <p>+4</p>
2.3	<p><b>Property offerings</b></p> <p><b>City Business Commercial</b></p> <p>Does the design provide for a subdivision of the project area into different construction areas (grain size, size, modelling), which can be developed and supplied independently (TG etc.)?</p>	<p><b>max. 4</b></p> <p>+4</p>
2.4	<p><b>Differentiated construction types/forms of workplaces</b></p> <p><b>City</b></p> <p><b>Business Commercial</b></p> <p>The mix of building types for residential and commercial use also influences the social mix of the district.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>For <b>City</b>: 2 points can be awarded for each building type (e.g. semi-detached, terraced, garden courtyard, terrace house or city villa, residential cell, multi-storey dwelling, point, disk tower or chipboard building types or buildings with access to pergolas, loft, special forms for city districts) that achieves at least 10% of the total GFAR.</li> <li>For <b>Business / Commercial</b>: 3 points can be awarded for each workplace type (e.g. production halls, workshops, office buildings &gt; 5,000 m<sup>2</sup> gross floor area, commercial/sales areas, hotels, meeting places, restaurants, sports and leisure buildings) that achieves at least 10% of the total gross floor area for non-residential use.</li> </ul>	<p><b>max. 8</b></p> <p><b>max. 12</b></p> <p><b>City</b> +8</p> <p><b>Business Commercial</b> +12</p>
2.5	<p><b>Lively ground floor zone</b></p> <p><b>City</b></p> <p>Share of non-residential use on the ground floor along the main road axes / squares in the district. For <b>Business</b>: Share of non-office use (service providers, shops, restaurants, day-care centres, ...) on the ground floor along the main road axes / squares in the district</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>10 – ≥ 80 percent non-residential use in ground floor zones</li> <li>≥ 15 percent non-office use in ground floor zones</li> </ul>	<p><b>max. 13</b></p> <p><b>City</b> 5 - 13</p> <p><b>Business</b> 5</p>

NO. INDICATOR	POINTS																																																						
<b>2.6 Types of housing</b>																																																							
<b>City</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Are there programmes, initiatives or subsidies that enable innovative housing types in the district (building groups, generation houses, subsidised housing construction)?</li> <li>■ 4 points can be awarded per programme, funding or initiative.</li> </ul>	<b>max. 8</b> +8																																																						
<b>2.7 Different company sizes</b>																																																							
<b>Business Commercial</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Are companies with an annual turnover of less than 50 million euros as well as more than 50 million euros located in the district?</li> <li>■ Each of the two categories (smaller and larger than 50 million annual company turnover) must reach at least 10% of the total GFA<sub>DONS</sub>.</li> <li>■ The annual turnover refers to the individual company, not to the part that is generated in the district. The annual turnover of the individual companies in total is irrelevant for the evaluation.</li> </ul>	<b>max. 8</b> +8																																																						
<b>2.8 Differentiated industry structure</b>																																																							
<b>Business Commercial</b>	<b>max. 33</b>																																																						
<b>Event</b> <p>The district consists of two or more industries (for examples see method), which accounts for at least 10% of the total GFA each (for <b>Events</b> 5% of the GFA<sub>DONS</sub>).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2 uses with more than 10 % of the GFA each</li> <li>■ 3 uses with more than 10 % of the GFA each</li> <li>■ 4 uses with more than 10 % of the GFA each</li> <li>■ ≥ 5 uses with more than 10 % of the GFA each</li> </ul>	<b>max. 25</b>																																																						
	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"><b>Business</b></td> <td style="width: 15%;"><b>Commercial</b></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td><b>Event</b></td> <td></td> <td>10</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td><b>Event</b></td> <td>5</td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>Business</b></td> <td><b>Commercial</b></td> <td></td> <td></td> <td>17</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td><b>Event</b></td> <td></td> <td>10</td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>Business</b></td> <td><b>Commercial</b></td> <td></td> <td></td> <td>24</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td><b>Event</b></td> <td></td> <td>20</td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>Business</b></td> <td><b>Commercial</b></td> <td></td> <td></td> <td>33</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td><b>Event</b></td> <td></td> <td>25</td> </tr> </table>		<b>Business</b>	<b>Commercial</b>							<b>Event</b>		10					<b>Event</b>	5		<b>Business</b>	<b>Commercial</b>			17				<b>Event</b>		10		<b>Business</b>	<b>Commercial</b>			24				<b>Event</b>		20		<b>Business</b>	<b>Commercial</b>			33				<b>Event</b>		25
	<b>Business</b>	<b>Commercial</b>																																																					
			<b>Event</b>		10																																																		
				<b>Event</b>	5																																																		
	<b>Business</b>	<b>Commercial</b>			17																																																		
			<b>Event</b>		10																																																		
	<b>Business</b>	<b>Commercial</b>			24																																																		
			<b>Event</b>		20																																																		
	<b>Business</b>	<b>Commercial</b>			33																																																		
			<b>Event</b>		25																																																		

NO.	INDICATOR	POINTS
<b>3</b>	<b>Share of use</b>	
	City	max. 40
	Business Event Commercial	max. 15
<b>3.1</b>	<b>Share of use of urban districts</b>	
	City	max. 25
	The percentage of residential use (GFAR) in relation to the total GFA in the district is	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 0.0 - 20.0 % = 0 points</li> <li>■ 20.1 - 30.0 % = 10 points</li> <li>■ 30.1 - 50.0 % = 15 points</li> <li>■ 50.1 - 70.0 % = 20 points</li> <li>■ 70.1 - 80.0 % = 15 points</li> </ul>	+20
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ≥ 20 % of residential use are social housing</li> </ul>	+5
<b>3.2</b>	<b>Strengthening of the local economy</b>	
	City Business Event Commercial	max. 15
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ There is an overarching concept to strengthen the local economy - both in the project area and in the surrounding area.</li> </ul>	+5
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Concept measures were implemented.</li> </ul>	+10

(DGNB System criteria set, version 2020. Fonte: [static.dgnb.de](http://static.dgnb.de))

Nell' "Appendice A" <sup>102</sup> dell'elenco dei punteggi di valutazione dei criteri sono riportate descrizioni dettagliate inerenti alla metodologia con cui le valutazioni vengono effettuate. I criteri rilevanti in merito alla trattazione di questa tesi sono costituiti rispettivamente da: "Indicator 1 – Social and functional integration", "Indicator 2 – Qualification of the social mix" (e dalle sue sottocategorie 2.1 "Demographic mix", 2.6 "Types of housing") e dall'indicatore 3 "share of use" e dalla sua sottocategoria 3.1 "share of use of urban District". La sottocategoria "Demographic mix" attribuisce ai progetti dei quartieri fino a quaranta punti in base alla diversificazione dei servizi insediati a vantaggio delle varie fasce demografiche locali (ad esempio, servizi di accompagnamento sociale, spazi dedicati alla fornitura di servizi pubblici per il quartiere, parchi giochi per i bambini, ed in generale tutte le scelte dedicate ad un "utilizzo sociale" del quartiere); la sottocategoria 2.6 "Types of housing" attribuisce un massimo di otto punti se nella progettazione della componente residenziale del quartiere concorre qualsiasi tipo di progetto inerente alla sperimentazione di forme innovative di abitare; più altri addizionali quattro punti nel caso di una particolarmente sostenibile a livello socioecono-

<sup>102</sup>. Cfr. DGNB System criteria set, version 2020. Fonte: <https://static.dgnb.de>

mico forma di finanziamento per l'attuazione. La sottocategoria 3.1 "share of use of urban district" attribuisce una scala da 0 a 15 punti a seconda dell'utilizzo della cubatura insediabile all'interno del quartiere a destinazione residenziale; altri cinque punti vengono attribuiti se una quantità maggiore od uguale del 20% di questa cubatura viene impiegata nella realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale.

### *9.1.5. Conclusioni*

Alla luce di quanto evidenziato nell'analisi dei protocolli di sostenibilità degli insediamenti effettuata in questo capitolo, in merito all'introduzione di parametri valutativi inerenti alla realizzazione di mix funzionale e sociale, e della pianificazione di insediamenti di edilizia residenziale sociale, per concorrere al raggiungimento di tale sostenibilità, si giunge alle seguenti riflessioni conclusive in merito a tali pratiche:

- Introdurre normative, nazionali e territoriali, che riconoscano e favoriscano l'utilizzo di sistemi di certificazione basati su standard riconosciuti su scala internazionale consentirebbe all'Italia di acquisire maggiore credibilità all'interno del dibattito scientifico – disciplinare inerente alla tematica, ed indirettamente migliorerebbe la competitività delle Aziende che costituiscono la filiera della pianificazione sostenibile, accelerando i processi di recepimento dei contenuti delle direttive europee in materia di efficacia e sostenibilità, adeguandosi ai Paesi UE caratterizzati dalle esperienze in merito più virtuose.
- Affidare il rilascio delle certificazioni a enti valutatori "super partes" rispetto a qualunque fase e/o aspetto dei processi di pianificazione ed attuazione consentirebbe di dare una garanzia inconfutabile di una procedura di controllo esterna che attesti l'efficacia, la sostenibilità e la coerenza dei prodotti finali.
- Porre come requisito imprescindibile e non "mobile" o facoltativo la rigenerazione di manufatti edilizi ed insediamenti esistenti, apponendo percentuali molto rigide che regolamentino, o auspicabilmente azzerino, la pratica del consumo di suolo, contrastando la speculazione edilizia e diminuendo le emissioni dannose, consentirebbe di raggiungere attraverso un solo binario i requisiti stabiliti internazionalmente per la sostenibilità ambientale e socioeconomica.
- Definire e adottare sistemi di monitoraggio e raccolta dati omogenei e uniformi sul territorio nazionale fornirebbe una lettura omogenea della situazione, come ben dimostrato fortemente legata agli specifici contesti agiti dalla pianificazione. Attraverso la creazione di una catalogazione consultabile di pratiche di eccellenza su determinati ambiti di intervento nei territori, si potrebbe conseguentemente stabilire un sistema di riconoscimento dei contesti caratterizzati da urgenza prioritaria di intervento, al fine di creare una procedura integrata, organica e standardizzata di intervenire per categorie di esigenze, anziché occasionalmente e in maniera non strutturata

su contesti urbani, in modo da circoscrivere le azioni atte più a risolvere situazioni emergenziali, e definire un trend consolidato di pratiche efficaci e virtuose per la rigenerazione urbana che integra le istanze sociali all'interno delle sue strategie consolidate.

## 9.2 Ripartizione delle competenze tra enti locali, Stato e regioni.

In Italia, la materia dell'edilizia residenziale pubblica dopo la modifica della sistematica costituzionale inerente alla ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, si estende su tre livelli normativi <sup>103</sup>: il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione, che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m della Costituzione, si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia inerente al governo del territorio, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato di recente con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale. <sup>104</sup> In seguito alla riforma del Titolo V della Parte II, e dalla legislazione statale e regionale in materia, sono dichiarati illegittimi i commi 597, 598, 599 e 600 dell'art. 1 legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006), in quanto condizionerebbero la materia dell'edilizia residenziale pubblica, in particolare sulla valorizzazione degli immobili costituenti il patrimonio degli Istituti autonomi per le case popolari mediante la semplificazione delle procedure in materia di alienazione degli immobili, rimessa alla potestà delle Regioni: pertanto, poiché le materie dell'"urbanistica" e dei "lavori pubblici di interesse regionale" erano comprese nell'elenco dell'art. 117 Cost., senza riserve od ulteriori distinzioni, se ne deduceva l'impossibilità di escludere dalle stesse "l'edilizia residenziale pubblica, nella sua accezione più ampia, entro il limite, ovviamente, della dimensione regionale degli interessi al cui soddisfacimento le relative attività sono rivolte". <sup>105</sup>

<sup>103</sup> Cfr. sentenza 94/07 della Corte costituzionale, "Sull'illegittimità costituzionale dei commi 597, 598, 599 e 600 art. 1 della legge finanziaria 2006, in materia di alienazione di immobili costituenti il patrimonio degli Istituti autonomi per le case popolari." Fonte: Tassarolo C., *Le competenze legislative di Stato e regioni in materia di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, sezione urbanistica e edilizia*. Fonte: <https://dirittodeiserviziipubblici.it>

<sup>104</sup> Tassarolo C., *Le competenze legislative di Stato e regioni in materia di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, sezione urbanistica e edilizia*. Fonte: <https://dirittodeiserviziipubblici.it>

<sup>105</sup> Cfr. sentenza n. 221/75 Corte costituzionale.

La potestà legislativa poteva, quindi, nel vigore del testo pre - modifica dell'art. 117, essere esercitata dalle regioni anche in materia di edilizia residenziale pubblica, ma, trattandosi di competenza concorrente, "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato". Lo Stato non ha emanato una vera e propria disciplina generale della materia, contenente i "principi fondamentali" a cui le regioni avrebbero dovuto attenersi nell'esercizio della potestà legislativa ad esse attribuita; in sostanza, il riparto delle competenze tra Stato e regioni ha visto attuazione attraverso un meccanismo che ha contemplato, da un lato, l'affidamento alle regioni di funzioni amministrative e legislative sempre più ampio e, dall'altro, la formulazione da parte dello Stato di "criteri generali", ma solo per alcuni aspetti della materia, quali, ad esempio, quelli relativi alle assegnazioni e alla fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, e alle modalità di alienazione di tali alloggi. Le funzioni amministrative statali in materia di edilizia residenziale pubblica sono state "delegate", con l'art. 4 della l. 22 ottobre 1971, n. 865 e, poi, con l'art. 5 del d.p.r. 30 dicembre 1972, n. 1036, dopodiché "trasferite" alle regioni. Il trasferimento delle funzioni statali alle regioni, attuato con il citato decreto presidenziale è una misura rimasta in vigore sino all'emanazione del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che trasferisce alle regioni le competenze concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale. 106. Il menzionato decreto delegava altresì ai comuni "le funzioni amministrative concernenti l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica" 107. e riservava allo Stato la determinazione dei "criteri" per le assegnazioni di tali alloggi e per la fissazione dei relativi canoni. 108. Infine, attraverso il Decreto legislativo 31 marzo 1998 le funzioni amministrative relative "alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni" 109. sono state, infine, conferite alle regioni, mantenendo, però, di competenza dello Stato, le funzioni e i compiti riguardanti la "determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali" e quelli concernenti la definizione di livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica". 110. Inoltre, la sentenza n.486/85 della Corte costituzionale, sancisce che "la competenza regionale nulla toglie all'esigenza di una disciplina - quadro che definisca i criteri fondamentali sulle modalità di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. E quello della riduzione del prezzo per vetustà è senza dubbio "un punto fondamentale", soprattutto quando "oggetto dell'alienazione possono essere, oltre agli immobili acquisiti o realizzati con il contributo della regione, anche gli immobili acquisiti o realizzati con il contributo statale, nonché gli immobili degli Istituti autonomi case popolari, dei comuni e degli altri enti pubblici territoriali". 111. La sentenza della Corte costitu-

106. Cfr. DPR 616/1977, art. 93, co.1

107. Cfr. DPR 616/1997 art. 95

108. Cfr. DPR 616/1997 art. 88

109. Cfr. d. lgs. 31/3/1998

110. Cfr. art. 59, lett. a) e b) e 60, lett. e), d.lgs. 31/3/1998

111. Sent. 486/85 C.Cost. Fonte: <https://dirittodeiservizipubblici.it>

zionale n. 94/07, ha, in ultima istanza, individuato nella materia dell'edilizia residenziale pubblica il carattere della "trasversalità", trattandosi, difatti, di materia che si identifica "nella programmazione, costruzione e gestione di alloggi destinati a soddisfare le esigenze abitative dei ceti meno abbienti". 112. La "programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica", rientra, come detto, secondo la Corte costituzionale 113., nella materia "governo del territorio": la predisposizione dei programmi finalizzati alla costruzione e al recupero di immobili destinati all'edilizia residenziale pubblica, deve, infatti, ritenersi rimessa "alla competenza regionale, trattandosi comunque di interventi che investono il settore dell'edilizia e che, dunque, attengono, sotto tale profilo attribuita alla competenza legislativa concorrente". 114.

La disciplina relativa alle procedure amministrative riguardanti l'alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica non può, pertanto, farsi rientrare neppure nella materia del "governo del territorio", giacché in essa non vengono in rilievo "profili programmatici o progettuali idonei ad avere un qualsiasi impatto con il territorio". 115.

In conclusione, la Corte costituzionale non sembra aver attribuito eccessiva rilevanza alla specifica configurazione giuridica assunta nel tempo degli enti che agiscono nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, ritenendoli appartenere tutti ad un'unica complessiva categoria ossia, come si è visto, a quella degli "enti strumentali" regionali, in merito alla quale ogni ingerenza dello Stato, almeno per quel che riguarda gli aspetti organizzativi e funzionali, è da escludere. 116.

Una volta esaminata la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni inerentemente alla regolamentazione di edilizia residenziale pubblica, la tesi va ad analizzare il sistema integrato che in Italia, più genericamente, coinvolge lo Stato, le Regioni e gli enti locali per la programmazione di politiche pubbliche volte a creare le condizioni per rendere effettivo il diritto alla casa 117., attraverso due differenti modalità attuative: nell'introduzione di una disciplina dei contratti di locazione che garantisce ai conduttori di appartamenti una durata adeguatamente lunga del contratto di locazione e determinati tetti dei relativi canoni 118., e politiche basate sulla fornitura di edilizia residenziale pubblica; e su politiche finalizzate alla costruzione e gestione da parte di enti pubblici con il coinvolgimento dei privati di abitazioni per far fronte alle esigenze abitative dei ceti sociali che non possono permettersi di pagare il canone di locazione, in base alla contrattazione di libero mercato, ma neppure hanno i requisiti per accedere alle graduatorie che regolamentano le assegnazioni di alloggi di edilizia residenziale pubblica. 119. La materia della disciplina dei contratti di locazione, in Italia, è competenza esclusiva dell'organismo statale 120., mentre, la materia dell'edilizia residenziale sociale, sebbene non menzionata specificatamente all'interno della Costituzione 121., può essere annoverata in maniera più ampia all'interno delle cosiddette politiche sociali, "di potestà legislativa delle Regioni, sebbene nel rispetto dei principi fondamentali in materia di legislazione con-

112. Sent. 94/07 C.Cost. Fonte: <https://dirittodeiservizipubblici.it>

113. Ibidem.

114. Cfr. art. 117, co. 3, Costituzione.

115. Cfr. Legge 23/12/2005 n. 266, finanziaria 2006.

116. Tessarolo C., *Le competenze legislative di Stato e regioni in materia di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica*, sezione urbanistica e edilizia. Fonte: <https://dirittodeiservizipubblici.it>

117. Vipiana P. (2014), *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *Federalismi*, n. 10/2014. Fonte: <https://federalismi.it>

118. Il comma 3, art. 2 della legge 431/1998 dispone che tra locatore e conduttore è possibile stipulare contratti di locazione ad uso abitativo a canone concordato definendo il valore del canone, la durata del contratto e le altre condizioni contrattuali tenendo conto di quanto stabilito in appositi accordi definiti tra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori maggiormente rappresentative.

119. Cfr. Decreto 22 aprile 2008 Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

120. Art. 117, materie di esclusiva potestà legislativa dello Stato, Costituzione Italiana.

121. Cfr. riforma del Titolo V, parte seconda, Costituzione del 2001.

122. art. 117, secondo comma, lett. m), Costituzione.

123. La legge 392/78, anche nota come legge Equo Canone, introdusse nel nostro ordinamento un meccanismo convenzionale per la determinazione dei valori locativi e dei canoni degli immobili urbani ad uso abitativo. Il legislatore stabiliva infatti l'importo massimo del corrispettivo che poteva essere richiesto dal locatore, fissato in non più del 3,85% del valore locativo, da calcolarsi sulla base di parametri generali quali ad esempio le dimensioni della città in cui si trovava l'immobile, la zona, lo stato di conservazione, la superficie convenzionale, il piano e la presenza o meno dell'ascensore. Il canone poteva essere maggiorato fino ad un massimo del 30% solo in caso di immobile già completamente arredato. Inoltre, il contratto non poteva avere durata inferiore a quattro anni e si rinnovava automaticamente, salvo disdetta da comunicarsi almeno sei mesi prima della scadenza.

124. *Legge sulle locazioni abitative*, Legge, 09/12/1998 n° 431, G.U. 15/12/1998.

125. Per le famiglie meno abbienti è stato costituito un fondo di sostegno all'affitto erogato dai Comuni presso il Ministero dei lavori pubblici, è il c.d. Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, la cui dotazione annua è determinata dalla legge finanziaria. Per ottenere i suddetti contributi i conduttori devono dichiarare sotto la propria responsabilità che il contratto di locazione è stato registrato. Le somme assegnate al Fondo sono utilizzate per la concessione, ai conduttori aventi i requisiti minimi, di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili di proprietà sia pubblica sia privata, nonché, qualora le disponibilità del Fondo lo consentano, per sostenere le iniziative intraprese dai comuni anche attraverso la costituzione di agenzie o istituti per la locazione o attraverso attività di promozione in convenzione con cooperative edilizie per la locazione, tese a favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati. Anche il fisco interviene con l'introduzione, per la prima volta nel nostro ordinamento, della possibilità per l'inquilino di portare in detrazione l'affitto dal proprio reddito (in caso di contratto concordato e per determinate fasce di reddito). Sempre in casi circostanziati anche ai proprietari sono riconosciuti incentivi di carattere fiscale: detrazione dell'Irpef o dell'Irpeg, riduzione dell'imposta di registro, diminuzione dell'Ici nei Comuni che lo prevedono. La trasparenza dei contratti è legata alla necessità di sconfinare l'evasione fiscale ed il mercato nero delle locazioni: sono validi solo i contratti scritti e vi è l'obbligo di registrazione. Solo in questi casi proprietario e inquilino possono usufruire delle agevolazioni fiscali. Anche per ottenere lo sfratto l'immobile deve essere in regola con il fisco.

Fonte: Legge 9 dicembre 1998, n. 431 "Di-

corrente "governo del territorio" e dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti (...) sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale." 122. Le regolamentazioni statali in materia di politiche abitative, non esclusivamente incentrate sui meccanismi di produzione e gestione di alloggi, si possono riassumere in provvedimenti concretizzati a partire dagli anni '70, ad esempio con la legge 27 luglio 1978 n. 392, cd. dell'"equo canone" 123.; successivamente, nell'ottica di una maggiore liberalizzazione del mercato delle locazioni, è stata abrogata dalla l. 9 dicembre 1998, n. 431 124., che, tuttavia, ha mantenuto la regolamentazione attinente alla predeterminazione della durata del contratto di locazione e ha costituito di un fondo nazionale per lo stanziamento di contributi a favore di inquilini meno abbienti e benefici fiscali per i proprietari, come ad esempio la detrazione dell'affitto dalle dichiarazioni dei redditi. 125.

La l. 8 febbraio 2007, n. 9 126. ha previsto per i Comuni ad alta tensione abitativa, la sospensione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili ad uso abitativo per le categorie sociali più svantaggiate, prevedendo, quale bilanciamento di tale forma di tutela dei conduttori, benefici fiscali in favore dei proprietari. 127. Una pagina ignominiosa della storia del contrasto alle disuguaglianze abitative in Italia è stata scritta con la recente normativa contenuta nel D.L. 28 marzo 2014, n. 47, convertito in l. 23 maggio 2014, n. 80, che sancisce, nell'art.5, "il divieto di concessione della residenza anagrafica e la nullità dei contratti di allaccio o voltura delle utenze di gas, acqua, elettricità e telefono e l'impossibilità per i soggetti che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica di partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva" 128.: la norma veicola una valutazione di esclusivo disvalore circa le fattispecie delle occupazioni abitative, fenomeno che nella grande maggioranza dei casi si verifica per condizioni di inoppugnabile necessità e che viene ridotto, negli intenti e nell'espressione concettuale del decreto poi divenuto a tutti gli effetti legge, a mero intento delinquenziale, che di conseguenza viene trattato ed affrontato esclusivamente come faccenda di ordine pubblico, negandone le inevitabili e devastanti conseguenze di tipo sociale. È stato già ampiamente discusso e dimostrato nel paragrafo precedente, corredato da una vasta documentazione, come in tutto il territorio dell'Unione Europea il diritto all'abitare, sebbene non direttamente ricompreso all'interno della vera e propria normativa, rientri senza ombra di dubbio nel novero dei diritti sociali: la relazione che lega la necessità della tutela di tale diritto è inscindibile dal godimento di tutti gli altri diritti fondamentali, e ampiamente rappresentata all'interno di numerose normative appartenenti al diritto sovranazionale 129., e dunque non può altro che generare veri e propri obblighi positivi nei confronti dei detentori del potere pubblico; in sintesi, lo Stato non deve e soprattutto non può trascurare il disagio sociale riferito alle occupazioni abitative, ma deve, al contrario, mettere in campo ogni possibile politica urba-

nistica, sociale ed economica utile ad attuare i principi inviolabili di uguaglianza e garanzia dei diritti fondamentali. L'impossibilità di ottenere la residenza per le persone che vivono in occupazione abitativa genera un insormontabile ostacolo per il godimento di una ben più ampia serie di diritti garantiti dall'ordinamento costituzionale, arrivando ad una vera e propria impossibilità per queste persone di vivere nella società: è impossibile scindere la concessione della residenza alla garanzia della dignità sociale dell'individuo in situazione di occupazione abitativa, che con questo provvedimento vede violati i principi dell'Art.43 del codice civile, il quale sancisce che "la residenza è il luogo ove la persona abbia la sua dimora abituale." D'altronde, la *ratio* degli istituti che tutelano il diritto all'abitare non certifica il diritto al possesso di un immobile, ma ha la funzione di riconoscere il luogo in cui le persone in condizione di disagio abitativo abbiano la loro "dimora abituale"; la prassi amministrativa, d'altronde, riconosce questo diritto financo per le persone extracomunitarie, che rappresentano una percentuale rilevante degli abitanti delle occupazioni, attraverso le Sezioni Unite, conformazione del collegio giudicante in Corte di cassazione, composto da nove votanti, che per legge è investito di funzioni fondamentali per il perseguimento del fine nomofilattico che l'ordinamento attribuisce alla più alta autorità giurisdizionale: "lo straniero deve riconoscersi residente in Italia se quivi ha la sua dimora abituale, rilevata dalle sue consuetudini di vita e dallo svolgimento delle sue abituali relazioni, mentre non è necessario che tale dimora, oltre che stabile, sia continuativa." 130. L'articolo 5 appare in netto contrasto con il diritto alla libertà di circolazione e soggiorno sul suolo italiano, sancita dall'art. 16 della Costituzione e con la tutela del nucleo familiare sancita dall'art. 29 131.; difficilmente, il fenomeno delle occupazioni abitative appare facile da far rientrare sotto un profilo di "tutela della sicurezza": infatti, sempre affermato dalla medesima normativa costituzionale, la sentenza n. 2/1956 della Corte costituzionale assicura la libertà del cittadino di "svolgere la propria attività lecita senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale."

Si può concludere che il combinato disposto del nostro ordinamento giuridico attribuisca ai poteri pubblici un ruolo incontrovertibilmente chiaro: è necessario promuovere azioni che garantiscano integrazione ed inclusione sociale, attraverso politiche pubbliche mirate, per garantire la dignità della persona e l'accesso ai diritti fondamentali in qualsiasi luogo essa decida di abitare. Per quanto riguarda l'aspetto della pianificazione di politiche pubbliche volte alla realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare, come già ampiamente trattato nella prima parte della ricerca, dal dopoguerra fino agli anni '70, lo Stato ha assunto verso tale obiettivo una funzione incisiva, seppur indiretta, attraverso gli istituti autonomi 132., per la formazione e la gestione del patrimonio abitativo pubblico. I finanziamenti sono stati ottenuti tramite prelievi fiscali a carico dei contribuenti e, in parte, da prelievi sugli stipendi dei lavoratori. A partire dagli anni '70, invece, viene intrapreso un nuovo modello di pianificazione di politiche abita-

sciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo", scheda sintetica.

126. L. 8/2/2007 n.9 *Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*, Gazzetta Ufficiale 12/2/2007.

127. *Ibidem*.

128. L. 23 maggio 2014, n. 80 *Misure urgenti per l'emergenza abitativa, il mercato delle costruzioni ed expo 2015*, art. 5.

129. La Carta dei Diritti Fondamentali dell'unione europea (cosiddetta carta di Lisbona, adottata nel dicembre 2000) sancisce che "L'Unione Europea riconosce e tutela il diritto all'edilizia residenziale sociale per assicurare un'esistenza dignitosa a chiunque non sia in possesso delle risorse minime."

130. Sez. unite Cassazione, 9/7/1974 n.2004.

131. Cfr. art. 16 cost. "Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche; Art. 29 La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio. Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare".  
Fonte: <https://governo.it>

132. Il piano INA-casa (Istituto di assicurazioni, L. 28 febbraio 1949, n. 43), volto alla costruzione di abitazioni per i lavoratori, aveva anche l'obiettivo di operare una ricostruzione post-bellica e di incrementare l'occupazione operaia attraverso lo sviluppo del settore edilizio. La l. n. 43 del 1949 ha dato il via ad un programma settennale di costruzione di abitazioni per i lavoratori, finanziato da prelievi sugli stipendi e contributi statali, imperniato sull'idea di privilegiare la proprietà della casa attraverso la possibilità, per coloro che abitavano la casa stessa, di pagare un riscatto inferiore al prezzo di mercato; Il piano Gesca - Gestione Case per i lavoratori (L.14 febbraio 1963, n. 60) riprendeva lo stesso modello del piano INA ma si rilevò piuttosto fallimentare per le inefficienze degli organi centrali e per la mancata predisposizione dei piani di zona da parte dei Comuni.

133. Con L. 22 ottobre 1971, n. 865, la quale ha anche previsto lo strumento dell'espropriazione delle aree private occorrenti per l'edilizia economica e popolare. Si tratta senz'altro di una legge significativa sia per l'entità dei finanziamenti previsti che per la predisposizione dello strumento dell'espropriazione. I Comuni furono autorizzati ad espropriare le aree incluse nei piani, ferma restando la possibilità per il privato di evitare l'espropriazione dell'area attraverso l'assunzione dell'obbligo di utilizzarla comunque per fini edificatori. Al riguardo, veniva fissato un criterio per il calcolo dell'indennizzo espropriativo per le aree urbane commisurato al valore agricolo medio dell'area geografica considerata.

134. Cfr. L. n. 560 del 1993 *Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*.

135. Giovani coppie a basso reddito, nuclei familiari a basso reddito, studenti fuori sede, soggetti preposti a procedure di rilascio, immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni o da almeno cinque anni nella stessa Regione.  
Cfr. F. Scuto (2008), *Il diritto sociale alla salute, all'istruzione e all'abitazione: livelli di tutela*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2008.

136. Fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale. Cfr. art. 11, comma 3 Piano Casa.

137. *Ibidem*.

138. Cfr. Rossi E. (2014), *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*, in *Dir. soc.*, n. 1/2014.

tive non più incentrato su un sistema previdenziale nei confronti quasi esclusivi dei lavoratori, fondato su intervento diretto dello Stato nella costruzione degli immobili e sull'offerta di abitazione alle fasce sociali più bisognose, attraverso un incremento dei finanziamenti statali e un'organizzazione dell'edilizia residenziale pubblica incentrata nel Ministero dei lavori pubblici e nel CER (Comitato Edilizia Residenziale), organismo di coordinamento delle diverse tipologie d'intervento pubblico nel settore, nonché attraverso una riorganizzazione degli IACP (Istituti Autonomi Case Popolari), quali enti pubblici periferici del Ministero, trasferiti poi alle Regioni. 133. Attraverso il D.lgs. 24 luglio 1977, n. 616 si attua una politica finalizzata a coinvolgere in maggior misura gli enti territoriali, attribuendo alle Regioni funzioni di programmazione locale e ai Comuni funzioni relative all'assegnazione degli alloggi; tramite la L. 8 agosto 1977, n. 513 veniva rinnovata la modalità di acquisizione dei fondi stanziati dalle precedenti normative, e tramite la L. 5 agosto 1978, n. 457, si prevedeva la sovvenzione di un nuovo piano decennale di edilizia residenziale per interventi diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio, e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali mediante sovvenzioni, agevolazioni e convenzioni con soggetti privati. La normativa statale più recente, risalente al 2008 con il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (PNEA), si pone l'obiettivo dell'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo mediante l'offerta di abitazioni residenziali, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati e con l'alienazione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale 134., attraverso la realizzazione di nuove abitazioni e/o il recupero di quelle esistenti, destinate prioritariamente alle categorie sociali svantaggiate. 135. L'innovazione sostanziale risiede nel fatto che il contributo alla realizzazione degli alloggi non è più solo pubblico, ma realizzato attraverso partenariato pubblico – privato, attuato attraverso una serie di attività di: promozione di investimenti privati; programmazione e realizzazione degli interventi basati sullo scambio edificatorio pubblico/privati; attivazione di procedure di evidenza pubblica finalizzate alla selezione dei gestori dei fondi immobiliari 136.; definizione delle proprietà dell'intervento edilizio; concessione di diritti di superficie, di aree edificabili o di fabbricati, a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle di mercato, in favore di promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo; riduzione dell'imposizione fiscale e/o degli oneri di costruzione in favore di soggetti privati coinvolti nell'offerta di alloggi. 137. Inoltre, il Piano integra la promozione di edilizia residenziale che persegue le seguenti finalità: coniugare l'intervento edilizio con la realizzazione di servizi e infrastrutture; migliorare l'integrazione sociale e la convivenza umana; garantire un'elevata qualità delle abitazioni sia di quelle di nuova costruzione che di quelle ristrutturate; rendere l'offerta di alloggi maggiormente flessibile, in grado di rispondere in tempi rapidi ad un aumento della domanda di abitazioni; assicurare la sostenibilità non solo economica ma anche sociale delle politiche abitative 138.; metter in atto meccanismi

di equità e giustizia distributiva degli alloggi.

Nonostante con il PNEA si sia avviato un processo nazionale incentrato sulla riqualificazione dell'edilizia residenziale e le finalità generali che devono essere perseguite ma anche la programmazione degli interventi, la definizione dei modelli gestionali e degli strumenti attuativi, i moduli procedimentali, le procedure e modalità di controllo sull'attuazione degli accordi, non si può non riconoscere la necessità di un efficace partenariato pubblico – privato da concertare a livello locale, in modo da garantire la più ampia partecipazione possibile di tutti i portatori degli interessi <sup>139</sup>: in caso contrario, l'alternativa che si prefigura è quella di “programmi integrati gestiti e finanziati direttamente dallo Stato, ancorché co-finanziati dai privati, con il risultato, espressamente indicato tra i criteri di selezione delle proposte, che i territori capaci di attrarre le risorse dei privati e di rendere immediatamente cantierabili gli interventi saranno preferiti a quelli in cui queste condizioni non sono di semplice concretizzazione.” <sup>140</sup>. Riemerge quindi, sullo sfondo, il tema del “regionalismo differenziato” per cui vi sono “regioni e conseguentemente comuni che già da tempo hanno impostato politiche per la casa incentrate sull'urbanistica contratta avvalendosi degli strumenti sopra menzionati, e regioni che invece scontano, anche per le condizioni economiche di contesto, una certa arretratezza nell'utilizzo della leva urbanistica per l'housing sociale.” <sup>141</sup>. Con la riforma del Titolo V della costituzione, le regioni hanno assunto un ruolo più centrale e autonomo in tema di pianificazione di politiche abitative. Ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m, della costituzione, la realizzazione di edilizia residenziale pubblica rientra tra le competenze esclusive dello Stato <sup>142</sup>, ma le sentenze nn. 486 del 2005, 94 del 2007, e 121 del 2010 stabiliscono in maniera chiara la disciplina contenuta negli statuti e nelle leggi regionali volta a tutelare in diritto all'abitazione <sup>143</sup>; Inoltre, la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica sul territorio regionale <sup>144</sup>. sancisce l'importante ruolo delle regioni in materia di diritto alla casa in un'ottica di tutela multilivello. <sup>145</sup>. In sintesi: lo Stato detiene l'onere di assicurare i livelli sostanziali dei servizi congiunti al fabbisogno abitativo, e le Regioni quello di regolamentare la garanzia della tutela del diritto all'abitare attraverso specifiche politiche pubbliche basate sull'analisi integrata e multidisciplinare delle concrete necessità delle differenti realtà territoriali. Alcune regioni <sup>146</sup>. hanno regolamentato in un unico testo legislativo molteplici aspetti dell'edilizia residenziale pubblica o sociale tramite un organico *corpus* di normative molto dettagliate che hanno la finalità di assicurare il soddisfacimento del bisogno abitativo tramite varie forme di intervento regionale, in specifiche modalità: il coinvolgimento di soggetti privati, e politiche abitative integrate in strumenti di pianificazione di carattere innovativo, dirette a soddisfare bisogni mai trattati precedentemente con chiarezza: ad esempio, La L.R. Emilia-Romagna 8/8/2001, n. 24 <sup>147</sup>. che disciplina il sistema di edilizia residenziale sociale, “costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esi-

<sup>139</sup>. Urbani P. (2010), *L'edilizia abitativa tra piano e mercato*, in *Democrazia e diritto*.

Fonte: <https://astrid.online.it>

<sup>140</sup>. Ibidem.

<sup>141</sup>. Violini V.L. (2008), *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. con particolare riguardo al regime dei diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, Giunta regionale dell'Emilia-Romagna.

<sup>142</sup>. Cfr. art. 117 comma 2 Lett. M cost.

<sup>143</sup>. Cfr. *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri) accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*.

Fonte: <https://giurcost.org>

<sup>144</sup>. Art. 117, comma 4 cost.

<sup>145</sup>. Valenti V., *Il diritto alla casa nelle politiche regionali*, in E. Balboni (2008) (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Jovene Editore, Napoli.

<sup>146</sup>. Cfr. LR. Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia, più specificatamente trattate nella II parte.

<sup>147</sup>. *Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo*, così come modificata dalla L.R. 13 dicembre 2013, n. 249.

genze primarie e, in particolare: alla programmazione regionale degli interventi pubblici di edilizia residenziale sociale, compresi quelli di edilizia residenziale pubblica; alla definizione del regime giuridico e delle modalità di gestione del patrimonio di alloggi di edilizia residenziale pubblica; al riordino istituzionale ed organizzativo del sistema regionale dell'edilizia residenziale pubblica"<sup>148</sup>. e la L.R. Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 <sup>149</sup>. che definisce il sistema regionale dei servizi abitativi come "un sistema unitario di offerta abitativa, costituito dall'insieme degli alloggi sociali diretti a soddisfare il fabbisogno abitativo primario e ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio". Gli innovativi provvedimenti in materia di integrazione delle politiche abitative all'interno dello strumento di pianificazione locale puntano a soddisfare il fabbisogno abitativo, oltre che delle famiglie meno abbienti, di nuovi soggetti e, più nello specifico, di nuove categorie sociali <sup>150</sup>., definendo diverse aree sociali di disagio (area della marginalità sociali; del disagio grave; del disagio diffuso) e intervenendo attraverso la realizzazione di interventi specifici; alcune leggi regionali hanno promosso politiche abitative dirette ad integrarsi con altre politiche pubbliche, come quelle sociali e per il lavoro, per l'immigrazione e per il diritto allo studio. <sup>151</sup>. In conclusione, l'esperienza dell'integrazione attuata dalle leggi regionali delle politiche per l'abitare all'interno dello strumento di pianificazione locale ha condotto verso meccanismi che assicurano non esclusivamente la fornitura di alloggi in locazione per il medio/lungo periodo a costi adeguati alla capacità economica di famiglie che non sono in grado di accedere al libero mercato, ma anche alla definizione di politiche abitative in maggior misura integrate con le politiche pubbliche locali che riguardano l'edilizia sociale, la riqualificazione e trasformazione urbana, nonché la realizzazione di infrastrutture strategiche per l'offerta di servizi ai cittadini.

<sup>148</sup>. Ibidem.

<sup>149</sup>. L.R. Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 *Disciplina regionale dei servizi abitativi*.

<sup>150</sup>. Cfr. d.lgs. 22/4/2008 art.1 comma 2: "è definito *alloggio sociale* l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato."

<sup>151</sup>. L.R. Emilia-Romagna n. 24 del 2001, cfr. Seconda parte

## 9.3 Il percorso verso la Legge di principi per il governo del territorio

*Figura 9 – Ipotesi di indice per una nuova legge di principi per il governo del territorio proposta dall' Istituto Nazionale di Urbanistica*

<p><b>Legge di principi fondamentali e regole generali per il governo del territorio e la pianificazione</b></p> <p><b>CAPO I</b> <b>NATURA E FINALITÀ' DELLA LEGGE</b> Art. 1 Natura della legge e ambito di applicazione</p> <p><b>CAPO II</b> <b>PRINCIPI FONDAMENTALI E FINALITÀ' DEL GOVERNO DEL TERRITORIO</b> Art. 2 Principi Art. 3 Finalità e diritti</p> <p><b>CAPO III</b> <b>SOGGETTI, COMPETENZE LIVELLI E FUNZIONI DEL GOVERNO DEL TERRITORIO</b> Art. 4 Compiti e funzioni dello Stato Art. 5 Compiti e funzioni delle Regioni Art. 6 Compiti e funzioni degli Enti territoriali locali e metropolitani</p> <p><b>CAPO IV</b> <b>LA PIANIFICAZIONE</b> Art. 7 Natura e contenuti essenziali della pianificazione Art. 8 Rapporti tra pianificazione generale territoriale e urbanistica e pianificazioni settoriali Art. 9 Strumenti di pianificazione territoriale Art. 10 Strumenti di pianificazione urbanistica. Art. 11 Durata delle previsioni edificatorie e dei vincoli urbanistici Art. 12 Dotazioni urbanistiche e territoriali Art. 13 Perequazione urbanistica e territoriale, compensazioni e incentivazioni Art. 14 Fiscalità urbanistica e territoriale Art. 15 Quadri conoscitivi e processi di valutazione Art. 16 Accordi urbanistici pubblico/privato Art. 17 Interventi urbanistici ed edilizi, titoli abilitativi, oneri ed extra oneri Art. 18 Partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi</p> <p><b>CAPO V</b> <b>NORME TRANSITORIE E FINALI</b> Art. 19 Norme transitorie Art. 20 Abrogazioni</p>
--

(FONTE: Urbanistica Informazioni n. 305 special issue, XXXI Congresso Nazionale – Bologna, 18 novembre 2022, INU Edizioni, Roma.)

Il percorso verso una legge di principi per il governo del territorio si caratterizza come un percorso dal difficile avviamento, in un contesto in cui, a tale scopo, occorrerebbe un'operazione legislativa particolarmente complessa, conseguentemente al varo della riforma del Titolo V della Costituzione, che stabilisce il "carattere concorrente" tra Stato e regioni in materia di governo del territorio, ad oltre ottant'anni dalla promulgazione della Legge Urbanistica Nazionale, la n. 1150 del 1942. <sup>152</sup> È necessario avviare una verifica rigorosa dell'effettivo riparto delle competenze in tal senso, poiché, al giorno d'oggi, le istanze cui la materia del "governo del territorio" è chiamata a rispondere, sono iscritte in una cornice globale, correlata ad una dimensione europea che opera attraverso la promulgazione di strumenti come la *New Urban Agenda*, attraverso i suoi *17 Sustainable Development Goals*, a cui la pianificazione, oggi, non può sottrarsi, nell'azione di regolamentazione, controllo e governo delle trasformazioni urbane. Tale azione di controllo è protesa verso una pluralità di obiettivi, come la fornitura servizi di base, la possibilità di accedere ad alloggi di qualità ad un prezzo ragionevole per le popolazioni insediate, e la fornitura di un insieme di dotazioni urbane e attrezzature urbanistiche (per l'istruzione, la sanità, la fornitura di acqua ed energie rinnovabili) attraverso la messa a punto di strategie orientate verso la sostenibilità ambientale, contrastando il cambiamento climatico, e la sostenibilità socioeconomica, contrastando le dinamiche di emarginazione e segregazione. Muovendosi in questo perimetro molto ampio il governo del territorio costituisce una funzione pubblica preminente, che si attua attraverso una pluralità di atti, istituti e tecniche di diverso contenuto disciplinare, di natura pubblicistica e privatistica, e con il fine di promuovere progetti di sviluppo sostenibile in relazione alle risorse sociali, ambientali ed economiche disponibili. <sup>153</sup> Nell'ambito del XXXI congresso nazionale dell'INU che si è svolta a Bologna il 17 Novembre 2022, è stata avanzata la proposta di una nuova Legge di Principi per il governo del territorio che si insinuisce del compito di fornire un nuovo apparato legislativo che, orientandosi efficacemente in questa "dicotomia delle competenze", assurga a quello che è il "fine ultimo e fondamentale dell'urbanistica", e cioè "comprendere le trasformazioni dei territori e delle città, governarle, e indirizzarle verso un assetto che capace di esprimere le aspirazioni ideali e materiali della società, della collettività e di ciascun cittadino, e di definire e mantenere una condizione di *equilibrio sostenibile*" <sup>154</sup>: nel sistema di pianificazione proposto dalla nuova Legge di principi lo Stato costituisce "lo snodo fondamentale tra locale e globale, e svolge il compito di configurare un assetto generale del territorio nazionale in funzione degli obiettivi definiti nell'articolo precedente." A tale proposito, la Conferenza Stato-Regioni raccoglie i problemi e le esigenze locali "per coordinarle in un quadro d'insieme, rivolto al superamento dei divari ed alla valorizzazione delle risorse differenziate".<sup>155</sup> L'art. 2 del nuovo testo di legge attribuisce congiuntamente allo Stato e alle Regioni il compito "di provvedere all'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione e di pianificazione, di localizzazione ed attuazione degli interventi sul territorio, necessa-

<sup>152</sup>. Talia M., Moccia F.D. (2022), *I principi fondamentali del governo del territorio*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 special issue, *XXXI Congresso Nazionale – Bologna, 18 novembre 2022*, INU Edizioni, Roma.

<sup>153</sup>. Talia M., Moccia F.D. (2022), *I principi fondamentali del governo del territorio*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 special issue, *XXXI Congresso Nazionale – Bologna, 18 novembre 2022*, INU Edizioni, Roma.

<sup>154</sup>. INU sez. Lombardia (2022), *Manifesto per l'urbanistica e principi e contenuti essenziali della proposta di legge nazionale per la riforma del governo del territorio*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 special issue, *XXXI Congresso Nazionale – Bologna, 18 novembre 2022*, INU Edizioni, Roma.

<sup>155</sup>. Talia M., Moccia F.D., op.cit.

rie a perseguirne la tutela e la valorizzazione, nonché la disciplina degli usi e delle trasformazioni degli immobili e del sistema della mobilità in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile e alle attività di vigilanza e di controllo” 156.: è doveroso ribadire la necessità di una rigorosa ricostruzione delle filiere istituzionali coinvolte, che debbono essere ricompattate sugli obiettivi comuni da raggiungere. La trattazione delle materie concettualmente riconducibili al governo del territorio richiede il ricorso a processi decisionali multilivello, tali cioè da “contemplare l’applicazione integrata e coerente di un complesso ventaglio di disposizioni che spaziano dai regolamenti comunitari europei alla legislazione primaria statale e regionale e ai regolamenti comunali”. 157.

Inoltre, l’articolo stabilisce che le decisioni fondanti in materia di governo del territorio siano “coerenti con la volontà dei cittadini”, chiamati ad esprimere il proprio punto di vista attraverso processi partecipativi che debbono fungere da principale riferimento per le pubbliche amministrazioni. In tale ottica, la nuova proposta di legge di principi è orientata verso un riconoscimento di una posizione centrale della facoltà decisionale da riconoscere ai cittadini, nella convinzione che “il governo del territorio debba farsi carico del superamento dei divari che sono inevitabilmente generati da processi economici ineguali di sviluppo, imputabili alla distribuzione sperequata delle risorse e delle attività di valorizzazione.” 158.

Tali iniquità necessitano di una risoluzione che scaturisca da politiche in grado di ricostruire l’eguaglianza territoriale delle condizioni di partenza, “non solamente assicurando la revisione delle dotazioni urbanistiche ai sensi di un aggiornamento del DI 1444/68, ma assicurando la rimozione delle barriere che tendono a compromettere una piena accessibilità ai servizi esistenti e a quelli di nuova concezione.” 159.

In tal senso, l’art. 6 della Legge di principi stabilisce che la necessità per la pianificazione di rendere propria modalità operativa caratteristica e fondamentale il rispetto degli interessi pubblici primari indicati dalla legge e il perseguimento dell’interesse collettivo, individuato attraverso “il metodo del confronto comparato tra benefici pubblici e privati.” 160.

In particolare, il raggiungimento dell’interesse collettivo viene sottoposto a verifica mediante il ricorso ai criteri della partecipazione e della motivazione delle scelte pubbliche. L’art. 6 ripartisce financo i compiti e le funzioni di regioni, città metropolitane e comuni:

156. Talia M., Moccia F.D., op.cit.

157. Talia M., Moccia F.D., op.cit.

158. Talia M., Moccia F.D. (2022), *I principi fondamentali del governo del territorio*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 special issue, XXXI Congresso Nazionale – Bologna, 18 novembre 2022, INU Edizioni, Roma.

159. Talia M., Moccia F.D., op.cit.

160. Cfr. art. 6, capo III, *Legge di principi fondamentali e regole generali per il governo del territorio e la pianificazione*, INU.

Tabella 2 – Ripartizione delle competenze tra regioni, città metropolitane e comuni secondo l'art. 6 della nuova Legge di principi per il governo del territorio dell'INU<sup>161</sup>

<b>Competenze regionali</b>	Le Regioni concorrono, con lo Stato, alla legislazione di governo del territorio distribuendo le competenze di pianificazione d'area vasta tra il livello regionale e quello comunale, con la facoltà di determinare o meno l'istituzione di un livello intermedio e farlo coincidere con le Province o con altro aggregato territoriale ritenuto più confacente alle finalità di quel livello di pianificazione. Le Regioni, al fine di evitare la moltiplicazione dei livelli di pianificazione, e di assicurare la convergenza tra piano regionale e piano comunale, possono promuovere piani di settore o di area in rapporto a emergenti criticità o a finalità di particolare rilievo strategico.
<b>Competenze città metropolitane</b>	Il Piano territoriale della Città metropolitana individua le infrastrutture per il risparmio e l'efficienza energetica, anche mediante il ricorso alle energie rinnovabili. Tale piano determina inoltre il fabbisogno di abitazioni sociali, pianifica il recupero e la produzione di alloggi, promuove la rigenerazione urbana e configura le reti e gli impianti atti al potenziamento del Trasporto pubblico locale.
<b>Competenze comunali</b>	Il Comune detiene il potere di conformazione dell'uso del suolo, in base al quale può esercitare il diritto di esproprio, e provvedere alla configurazione dei diritti edificatori e alla regolazione delle forme conseguenti di scambio e di utilizzazione; il ricorso ai diritti edificatori si presta alla promozione di incentivazioni, e all'ottenimento di cessioni di suolo, attrezzature o infrastrutture. La riscossione dei proventi fiscali che ne consegue è finalizzata alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Il Comune procede alla elaborazione del Piano urbanistico comunale, che prevede obbligatoriamente la previsione e l'armonizzazione delle funzioni strutturali, strategiche e regolative affidate all'ente locale: in caso di rilevanti operazioni trasformative può essere affiancato da uno o più Piani operativi, aventi natura giuridica conformativa, con il compito di definire il programma degli interventi e le differenti discipline attuative.

Una volta analizzati i principi e la dimensione strutturale della già esistente proposta di Legge di Principi per il Governo del territorio, la ricerca procede nel determinare quali tematiche, all'interno di un simile percorso, possano caratterizzarsi come fondamentali all'introduzione di principi e strategie che concorrano, nell'ambito della tematica di interesse principale di questa tesi, a sviluppare modalità di contrasto all'emarginazione ed alla segregazione sociale tramite la creazione di insediamenti caratterizzati da mix sociale e funzionale e in cui le politiche abitative siano parte integrante dei processi delle scelte strutturanti in materia di pianificazione locale nell'ambito dell'esercizio della materia di governo del territorio. A seguito dei processi di polarizzazione sociale diretta conseguenza dei meccanismi di segregazione spaziale, originati da meccanismi di speculazione fondiaria che hanno esacerbato le differenze di potenziale ritorno economico tra le aree insediabili <sup>162</sup>, la segregazione si è caratterizzata come fenomeno che da un lato indebolisce la coesione sociale, dall'altro contribuisce all'ulteriore espulsione delle fasce di popolazione verso aree sempre più marginali <sup>163</sup>: in tale contesto, sempre più le pratiche di mixité sociale, intesa come "coabitazione territoriale tra gruppi eterogenei dal punto di vista socioeconomico" <sup>164</sup> hanno caratterizzato numerose esperienze di sperimentazione di pianificazione urbana e di politiche sociali di molti Paesi europei, per rispondere alle sfide presentate dalle nuove dinamiche urbane e sociali che caratterizzano le città. <sup>165</sup> Il paese che da sempre ha agito in maniera pionieristica in tal senso è la Francia, che già dal

161. Talia M., Moccia F.D., op.cit.

162. Wacquant L. (2008), *Urban outcasts: a comparative sociology of advanced marginality*, Polity press, Cambridge.

163. Donzelot J. (2006), *Quand la ville se défait: quelle politique face à la crise de le banlieus?* Seuil, Paris.

164. Daconto L., Marelli C. (2016), *Mixité sociale: discorsi, politiche, pratiche e processi di costruzione sociale*, Articolo in *Sociologia Urbana e Rurale*, gennaio 2016. Fonte: <https://research-gate.net>

165. Musterd S., Ostendorf W. (2005), *Social exclusion, segregation, and Neighbourhoods effects*. In Kazepov Y. (a cura di) *Cities of Europe, changing contexts, local arrangement and the challenge of urban cohesion*, Blackwell Publishing LTD., Oxford, UK.

2000, attraverso la promulgazione della *Loi relative à la solidarité e le renouvellement urbain*: la legge sancisce per i comuni con più di 3500 abitanti di destinare il 20% del patrimonio edilizio ad alloggi di edilizia residenziale sociale per garantire una distribuzione più equilibrata della popolazione all'interno degli insediamenti. La dimensione francese, che ha quasi sempre direzionato gli interventi di politiche sociali quasi esclusivamente nei contesti ultra-periferici, come le *banlieu*, utilizza il principio della *mixité* per avviare ad una condizione di omogeneità del tessuto sociale ritenuta problematica; tale omogeneità non viene trattata come un'emergenza da "tampone", ma si tenta piuttosto di "romperne le sacche, e di rovesciare il paradigma di tale problematica compattezza; nel tentativo di far convivere classi sociali diverse in un mix funzionale di tipologie residenziali differenti". 166. La *mixité* oggi in Francia è obiettivo prioritario di ogni operazione di progettazione e pianificazione, dalla riqualificazione dei quartieri periferici fino ai grandi progetti urbani, dai piani urbanistici comunali fino a quelli regionali.

Lo strumento di integrazione della *mixité* sociale nella legislazione francese, che ai fini di questa trattazione può risultare un'utile ispirazione in merito alla teorizzazione di nuovi riferimenti operativi per il governo del territorio ed il piano locale, si suddivide nell'ambito di due leggi nazionali successive alla *Loi* del Duemila: la Legge di orientamento e programmazione per la città e il rinnovamento urbano (2003/710, 1° agosto 2003) 167.; da cui origina il primo Programma Nazionale di rinnovamento urbano, e la Legge di programmazione per la città e la coesione urbana (2014-173, 21 febbraio 2014 168.), da cui ha avuto origine il Secondo Programma Nazionale di Rinnovamento Urbano. 169. I PNRU si pongono l'obiettivo di trasformare in profondità i quartieri situati nelle ZUS (Zone Urbane Sensibili), con l'intento di promuovere la *mixité* sociale e lo sviluppo sostenibile, allo scopo di renderli "tasselli di città pienamente integrati nell'ambito dell'agglomerazione di riferimento, favorendo la compresenza di funzioni e tipologie abitative diverse" 170.; finanziare e seguire l'ideazione e l'attuazione di progetti elaborati sia da soggetti locali, sotto la direzione di un'autorità politica di riferimento (il sindaco del Comune), sia facenti parte di una programmazione di area vasta; rispondere a obiettivi fondamentali, quali la diversificazione delle funzioni urbane (in particolare quelle residenziali), la reintegrazione di questi quartieri nel resto della città con interventi tesi a romperne l'isolamento, la rigenerazione della città in una prospettiva temporale di lungo periodo, favorendo una migliore organizzazione del territorio. L'attuazione dei programmi avviene attraverso il consolidamento di dispositivi di partecipazione con gli abitanti, la cui formulazione è demandata ai decisori locali. Il PNRU 2, in maniera più specifica, è orientato alla programmazione della coesione urbana nelle città: i suoi obiettivi sono ravvisabili nel concentrare gli strumenti a disposizione su un numero ridefinito e ridotto di territori: per essere efficaci, gli strumenti messi in atto devono concentrarsi sui quartieri maggiormente in difficoltà, basandosi su di un criterio unico e obiettivo: il reddito degli abitanti, poiché tale criterio rende conto in effetti del complesso delle difficoltà

166. Simon P. (1998), *La société partagée. Relations interethniques et inter-classes dans un quartier en rénovation*, Cahiers Internationaux de sociologie. Fonte : <https://jstor.net>

167. Cfr. Loi n. 2003-710 del 1° agosto 2003 *d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*.

168. Cfr. Loi n. 2014-173 del 21 febbraio 2014 *de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*.

169. Alongi R. (2017), *La narrazione dei processi di rigenerazione urbana in Francia. il caso del PNRU*, Tesi di dottorato in architettura e pianificazione, Dipartimento di Architettura DARCH, Università degli studi di Palermo.

170. Alongi R. (2017), *La narrazione dei processi di rigenerazione urbana in Francia. il caso del PNRU*, Tesi di dottorato in architettura e pianificazione, Dipartimento di Architettura DARCH, Università degli studi di Palermo.

171. I soggetti che compongono il Comitato per gli investimenti dell'Agenzia e approvano i progetti sono i seguenti:

- Il *Ministero delegato alla città*: è il ministero di tutela dell'ANRU, che dipende a sua volta dal Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement (Ministero dell'uguaglianza dei territori e della casa), il quale comprende l'urbanistica, l'edilizia, la casa e lo sviluppo sostenibile dei territori.

- *Action Logement o UESL (Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement - Unione delle imprese e dei lavoratori per la casa)*: raggruppa le organizzazioni interprofessionali che rappresentano i lavoratori e le imprese ed entità più locali, i "collettori" incaricati di recuperare lo 0,45% della massa salariale delle imprese per finanziare l'alloggio. Oltre al PNRU, l'UESL finanzia altresì la costruzione di nuove abitazioni sociali in affitto in cambio della preassegnazione di abitazioni sociali per i propri aderenti. Divenuta, nell'ambito del PNRU, la principale fonte di finanziamento dell'ANRU dall'entrata in vigore della legge di mobilitazione per la casa e contro l'esclusione sociale (2009-323) del 27 marzo 2009, dispone in cambio del diritto di prelazione per i propri lavoratori sugli alloggi nuovi costruiti nell'ambito di questo progetto e di terreni messi a disposizione gratuitamente nei quartieri (PRU) affinché la sua filiale Foncière Logement possa costruire abitazioni in affitto private, per favorire la componente sociale mista (mixité).

- *L'Unione sociale per l'habitat*: Questa organizzazione rappresenta la federazione degli enti di edilizia sociale e il settore HLM (Abitazioni a canone contenuto) e riunisce circa 760 enti HLM di cui una buona parte impegnata in progetti di rinnovamento urbano.

- *La Cassa depositi e prestiti (banca pubblica)* È una banca pubblica che concede prestiti agevolati a lunghissimo termine, per la realizzazione di alloggi sociali in affitto. Il denaro è prestato sulla base di un libretto di risparmio di tipo A. Nell'ambito del PNRU, la cassa depositi ha concesso prestiti mirati.

- *La convenzione di partenariato per il finanziamento del progetto urbanistico*. I progetti di rinnovamento urbano sono elaborati dai sindaci (o dai presidenti dell'EPCI), coadiuvati dal delegato territoriale (il prefetto di Dipartimento) dell'ANRU. I progetti sono oggetto di convenzioni pluriennali con l'Agenzia. Si tratta dunque di una procedura avviata a livello locale. L'ANRU assiste, approva, supervisiona e finanzia.

(Fonte: [www.anru.fr](http://www.anru.fr))

172. Stébé J.-M. (2005), *La Médiation dans les quartiers sensibles*, PUF, Paris.

economiche e sociali in cui si trovano a vivere gli abitanti di questi quartieri, che non necessariamente appartengono alla stessa classe sociale; nel promuovere una politica della città concordata con gli abitanti, che partecipano all'elaborazione dei progetti di rigenerazione dei loro quartieri: il processo partecipativo in oggetto è concertato tramite la cooperazione con l'ANRU, L'Agenzia Nazionale per il Rinnovamento Urbano, creata per attuare il PNRU e consistente nel "braccio operativo" di un insieme di soggetti nazionali 171. coinvolti nelle trasformazioni della città e nelle politiche di promozione di mixité e di programmazione di edilizia residenziale sociale.172.

In Italia, la strada verso la regolamentazione della mixité è orientata, in un contesto dove spesso la struttura delle città, a seguito delle trasformazioni dei tessuti urbani dovute alla modernizzazione capitalistica degli insediamenti, e dei processi di espulsione dei ceti fragili della popolazione prima attraverso le demolizioni dei nuclei storici delle città ed il loro ricollocamento in aree periferiche caratterizzate da insediamenti monofunzionali, privi di collegamenti e servizi 173., poi attraverso il consolidamento delle pratiche correlate al perseguimento della rendita fondiaria e alla massimizzazione del potenziale guadagno recepitibile dalle aree edificabili, vissute come bene di investimento, pratiche che hanno sancito ulteriore espulsione della popolazione di fasce non più strettamente riconducibili a situazione di grave difficoltà economica nei comuni satellite alle metropoli, nella fase della metropolizzazione dei territori 174., è caratterizzata da insediamenti monofunzionali e quartieri in cui la caratterizzazione delle fasce di popolazione residente è direttamente correlata al reddito ed allo stile di vita, attraverso la regolamentazione di innovative esperienze di abitare collaborativo negli ambiti della città consolidata: importanti esempi sono le esperienze di co - housing dello spazio Salus Space, un progetto di rigenerazione urbana promosso dal Comune di Bologna mediante la riqualificazione degli spazi dell'ex clinica Villa Salus in via Malvezza; il progetto, nato nel 2016 grazie al bando europeo del Programma Uia (Azioni urbane innovative), ha visto la sua regolamentazione normativa attraverso le componenti della dimensione regolativa del nuovo Piano Urbanistico Generale di Bologna 175., nell'ambito delle azioni promosse dalle Strategie Urbane inerenti alla dimensione di Abitabilità e Inclusione, che prevedono differenti tipi di incentivi premiali qualora i progetti di rigenerazione urbana effettuati all'interno dei contesti urbani situati nelle Zone ad Alta Accessibilità finalizzino azioni di mix funzionale dell'insediamento attraverso servizi aperti alla cittadinanza, la realizzazione di edilizia residenziale sociale, ed appunto la regolamentazione di forme di abitare anche non direttamente normate dalla disciplina degli strumenti urbanistici, ma costituitesi attraverso l'associazione e l'autoregolamentazione di gruppi di cittadini: da queste esperienze, il comune di Bologna "può ricavare preziose forme di riflessione per normare altri futuri esempi di esperienze correlabili"176., ed anche la filiera istituzionale tutta preposta alla governance delle trasformazioni sul territorio, in una dimensione multilivello. All'interno del documento programmatico del Comune di Milano "Una strategia per la casa

2023” la creazione di mix sociale come modalità preponderante per il contrasto della segregazione sociale ed in risposta ai processi di gentrificazione sui territori del capoluogo lombardo ed il suo hinterland, costituisce un leitmotiv per indirizzare i principi per un nuovo approccio alla pianificazione ed al governo del territorio: all’interno delle specifiche strategie inerenti all’integrazione delle politiche abitative, viene specificato che la fornitura tradizionale di dotazioni di edilizia pubblica deve essere considerata “un servizio abitativo che risponde ai soli casi di indigenza ed esclusione abitativa”<sup>177.</sup>, ma che nel contesto attuale è necessario rispondere alle esigenze correlate all’istanza abitativa con un “modello nord europeo, accogliendo a canoni differenziati anche coloro che si trovano nella cosiddetta fascia grigia, i quali potrebbero contribuire all’equilibrio economico di sistema e ad un proficuo mix sociale”.<sup>178.</sup> Nel documento programmatico viene evidenziato come sia fortemente necessario un cambio di paradigma nelle strategie di pianificazione urbana e rigenerazione dei territori: si fa notare che le risorse pubbliche stanziare nell’ultimo decennio sono “straordinarie nella quantità, eppure ad oggi non hanno consentito un salto di qualità sufficiente, per lentezza e difficoltà di assegnazione degli appalti ma anche perché il modello di investimento completamente pubblico non è il più adatto al contesto contemporaneo. I problemi dei quartieri popolari pubblici sono da una parte certamente infrastrutturali, ma non si limitano a quello. Una strategia possibile è quella di migliorare le condizioni che possano garantire un incremento in termini di servizi, qualità dei luoghi, opportunità sociali, anche attraverso il coinvolgimento di operatori dell’housing sociale e del terzo settore, che consentano una rigenerazione dei quartieri efficace e radicata; i quartieri da rigenerare vanno difesi da effetti di gentrificazione legati al libero mercato ma possono aprirsi a un mix sociale più ampio e diversificato, positivo anche per gli attuali abitanti”.<sup>179.</sup> La dimensione operativa di tali indirizzi programmatici prevede di “diversificare la popolazione che ha accesso alle case popolari al fine di migliorare l’equilibrio economico delle risorse pubbliche e favorire un mix funzionale e sociale, con l’obiettivo di aumentare i servizi e le opportunità sia per le assegnazioni ERP sia per quelle in social housing o canone concordato. In particolare, guardando i soli dati relativi alle case del Comune di Milano, ci si vuole prefiggere l’obiettivo di passare da una offerta attuale di circa 22.000 case assegnate ERP e circa 6.000 sfitte, a 25.000 case ERP e 10.000 case assegnate in social housing / canone concordato”; nei progetti di rigenerazione dei quartieri l’obiettivo principale non è la riqualificazione fisica in sé, ma “diversificare le risposte abitative”. Per concretizzare tali propositi, ad oggi, “il Comune sta lavorando a una serie di proposte che interesseranno la prossima revisione del Piano del Governo del Territorio. Il primo obiettivo è quello di incrementare la quota ERS, proponendo una modifica della soglia dei 10.000 mq al fine di agevolare anche in operazioni più ridotte la possibilità di contribuire alla realizzazione di social housing, con effetti positivi in termini di offerta abitativa accessibile in città e in direzione di un mix abitativo efficace nei nuovi sviluppi urbani. La

173. Cfr. parte prima, cap. 1, par. 1.1 *La questione abitativa dalla nascita dell’urbanistica ottocentesca*.

174. Cfr. parte prima, cap. 1, par. 1.5, *la questione abitativa nella fase della metropolizzazione*.

175. Per approfondimenti inerenti alle procedure per la normazione di nuove forme di abitare collaborativo e promozione di mixité sociale, consultare l’allegato 1 – il nuovo PUG di Bologna, Parte seconda, Cap. 8, *I piani locali. Le schede*.

176. Dall’ intervento di E. Clancy, al convegno sul nuovo Piano per l’Abitare del Comune di Bologna tenutosi il 14 aprile 2023.

177. Maran P., Comune di Milano, AA.VV. (2022), *Milano 2023. Una strategia per la casa*, documento programmatico, Assessorato Casa e Quartieri.

178. Ibidem.

179. Maran P., Comune di Milano, AA.VV. (2022), *Milano 2023. Una strategia per la casa*, documento programmatico, Assessorato Casa e Quartieri.

percentuale dovrà essere proporzionale e incrementale a seconda del taglio dell'operazione. Si vuole inoltre spingere ed incentivare i cambi di destinazione d'uso, da uso produttivo direzionale ad abitativo, facilitando tra l'altro azioni di rifunzionalizzazione.

Questo permetterebbe anche di riutilizzare immobili abbandonati o dismessi di proprietà comunale o privata". <sup>180</sup>.

Le strategie riportate all'interno del documento si propongono un programma attuativo ambizioso, e necessitano di una forte collaborazione tra istituzioni, per individuare un quadro di investimenti pubblici, prevalentemente statali, adeguato al livello dei Paesi europei, ed anche da scelte locali, comunali e regionali, che uniscono sempre di più l'ERP e l'ERS come elementi di una strategia volta a creare un mix abitativo, sostenibilità sociale ed economica ai progetti: concettualmente, tale visione si lega al leitmotiv che guida i principi della nuova Proposta di Legge dell'INU, alla necessità di una rigorosa ripartizione delle competenze, ma anche di dialogo tra le istituzioni preposte ed alla possibilità di compiere scelte in specifici contesti attraverso il principio di sussidiarietà, regolando gli strumenti normativi anche attraverso forme partecipate, riconoscendo un nuovo ruolo ad associazionismo e Terzo settore, ai partenariati pubblico privati, ai patti di cittadinanza, per agevolare la formulazione di risposte coerenti e diversificate, supportate allo stesso tempo da procedure innovative, rigorose ed integrate. Allo scopo, è necessario sancire delle regole e delle procedure attraverso cui la pianificazione territoriale e urbanistica concorra alla formazione delle politiche per la casa riconoscendo gli alloggi sociali come standard urbanistico, da assicurare mediante cessione di aree, di unità immobiliari o di oneri aggiuntivi a destinazione vincolata: la concettualizzazione del processo per l'aggiornamento dei vecchi standard stabiliti dal DM 1444/68 trae spunto da alcuni "punti fermi" stabiliti dai Gruppi di Lavoro Tematici nell'ambito del già menzionato XXXI Congresso Nazionale INU, nell'ambito della proposta della Nuova Legge di Principi per il governo del territorio; dopo oltre cinquant'anni di vigenza del DM 1444/1968 (attuativo dell'art. 17 della L 765/1967), il Gruppo di lavoro attivato per il cantiere INU della legge di principi sul governo del territorio è partito dall'assunto che gli standard urbanistici richiedano di essere confermati nel loro profilo di garanzia e aggiornati in relazione a tre aspetti inerenti a <sup>181</sup>: le innovazioni dei profili istituzionali e normativi del sistema di pianificazione in Italia, con riferimento particolare alla Legge costituzionale n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione e all'introduzione delle competenze esclusive e concorrenti; al fatto che gli standard, così come identificati e disciplinati nel DM 1444/1968 richiedono un aggiornamento sia in relazione alla necessità di riconoscere e valorizzare i caratteri peculiari dei diversi contesti urbani, territoriali e socio-economici, sia rispetto al mutamento della domanda sociale; ed infine, ad una rinnovata attenzione riguardo al profilo sostanzialmente quantitativo espresso dal DM 1444, che trascura il tema della verifica delle prestazioni effettive rese dalle dotazioni di servizi. <sup>182</sup>. Gli standard ex DM 1444/68, costituiscono "un riferimento irrinunciabile, una dotazione minima

<sup>180</sup>. Ibidem

<sup>181</sup>. Giaimo C., Ricci L., Sepe M. (2022) in *Urbanistica Informazioni* n. 305 special issue, *XXXI Congresso Nazionale - Bologna, 18 novembre 2022*, INU Edizioni, Roma.

<sup>182</sup>. Giaimo C., Ricci L., Sepe M. (2022), op.cit.

inderogabile degli strumenti urbanistici, da mantenere e aggiornare alla luce delle mutate esigenze relative alla domanda sociale” oltre che “in funzione delle più recenti innovazioni del profilo istituzionale e legislativo del sistema di pianificazione”.<sup>183</sup> Lo Stato ha il compito di fissare nell’articolato di una legge di principi le quantità minime inderogabili dei servizi<sup>184</sup>, al fine di “renderli omogenei su tutto il territorio nazionale garantendo, in questo modo, i diritti fondamentali in ugual misura per tutti i cittadini residenti italiani. Le Regioni hanno il compito di definire, nelle leggi urbanistiche regionali, i livelli qualitativi, prestazionali dei servizi, integrando, in funzione delle specificità territoriali, anche le quantità minime e le differenti tipologie di servizi. Inoltre, in aggiunta alla dotazione urbanistica minima inderogabile di standard, definita quantitativamente a livello nazionale, è necessario “riconoscere il potenziale multiscalare e multifunzionale di dotazioni urbanistiche e dotazioni territoriali di aree per attrezzature pubbliche di interesse generale”<sup>185</sup>, tra cui rientrano anche alloggi di edilizia residenziale sociale; in ultima istanza, occorre superare la dimensione settoriale dell’azione pubblica collegando la pianificazione urbanistica con la programmazione locale, e “applicare il criterio della flessibilità per differenziare le dotazioni in base al rango funzionale del comune, e al profilo della domanda, garantendo massima flessibilità nell’uso e nella fruizione degli spazi per adattarli al tipo di popolazione da servire e alle pratiche sociali consolidate”, tramite l’abbandono della “dotazione minima”, ovvero la “pre-determinazione della quantità di aree da destinare a ciascuna specifica tipologia di attrezzatura.”<sup>186</sup> In conclusione, le istanze per l’integrazione della dotazione di edilizia residenziale sociale all’interno delle strategie di rigenerazione urbana ed il potenziamento del comparto dell’edilizia pubblica, per la costruzione di insediamenti polifunzionali e caratterizzati da mixité sociale atti al superamento della segregazione sociale, e per l’inserimento di regole obbligatorie e premiali per un “utilizzo sociale” delle aree edificabili attraverso la costruzione di ERS e spazi pubblici per la cittadinanza sono presenti all’interno di molteplici esperienze di pianificazione, europea ed italiana: la necessità impellente è quella di uno strumento di raccordo tra le competenze, di formulazione di nuovi approcci, regole, strategie e strumenti per la normazione di esse, affinché possano trovare attuazione attraverso nuove procedure standardizzate; obiettivo che rende necessario proseguire con il consolidamento del percorso che conduca al confluire di tali principi ed obiettivi all’interno di una nuova legge di principi di governo del territorio.

<sup>183</sup>. Giaimo C., Ricci L., Sepe M. (2022), op.cit.

<sup>184</sup>. Cfr. ex-art. 117, co. 2, let. M, Cost.

<sup>185</sup>. Giaimo C., Ricci L., Sepe M. (2022), op.cit.

<sup>186</sup>. Giaimo C., Ricci L., Sepe M. (2022), op.cit.

## 9.4 Gli approcci del piano urbanistico locale alla questione abitativa

Le fasi che caratterizzano l'evoluzione dei contesti socioeconomici delle città sono caratterizzate da specifici momenti del processo di innovazione e riforma delle Politiche abitative da un lato <sup>187</sup> e del Piano urbanistico dall'altro. <sup>188</sup> Tali momenti del processo trovano alcuni cruciali punti di incontro in specifiche problematiche, relative alle modalità di localizzazione, di acquisizione delle aree e di realizzazione degli interventi edilizi residenziali per finalità sociali. <sup>189</sup> Nel corso di queste fasi, l'uso delle regole del piano urbanistico, degli strumenti di pianificazione, e dei meccanismi attuativi urbanistici finalizzati alla risoluzione della problematica abitativa hanno comportato una diversa distribuzione ed attuazione delle politiche abitative sul territorio: per tutta la prima metà del '900 e anche dopo la Legge 1150 del 1942, gli interventi di edilizia economica e popolare rimangono essenzialmente autonomi rispetto alla pianificazione urbanistica generale, anche se utilizzano sostanzialmente gli stessi meccanismi attuativi, ovvero l'esproprio delle aree. <sup>190</sup> Una importante svolta avviene con la legge n. 167 del 1962, che affida al "controllo delle autorità urbanistiche locali la scelta e la provvista delle aree in precedenza lasciate all'unilaterale iniziativa dei costruttori" mediante un piano di acquisizione di aree, che costituisce il primo esempio di necessaria confluenza della edilizia economica e popolare nel sistema di pianificazione urbanistico-territoriale <sup>191</sup>, collegando il dimensionamento dell'offerta abitativa al piano urbanistico; successivamente, la crisi del piano urbanistico dal punto di vista disciplinare, nonché il contesto economico e giuridico, comportano uno spostamento della legislazione e della pratica urbanistica verso strumenti più flessibili e sussidiari, composti da un sistema di regole pubbliche e di modalità attuative private, più difficilmente riconducibili ad un dimensionamento unitario. <sup>192</sup> Affrontare, al giorno d'oggi, l'attualità per perfezionare i riferimenti operativi di una riforma di Governo del Territorio, con particolare riferimento al piano urbanistico ed all'integrazione al suo interno delle politiche per la casa, richiede l'introduzione di approcci conoscitivi che permettano di interpretare le problematiche inerenti

<sup>187</sup>. Cfr. Parte prima, cap. 1 *L'evoluzione della questione abitativa come problematica urbana*.

<sup>188</sup>. Cfr. Parte prima, cap. 3 *Il piano urbanistico locale e le politiche per la casa*.

<sup>189</sup>. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

<sup>190</sup>. Cfr. Parte prima, cap. 1, par. 1.3 *Le politiche abitative nella fase dell'espansione*; cap. 3, par. 3.3. *Il piano razionalista, la legge 167/62 e i piani di zona*.

<sup>191</sup>. Domenichelli V. (1984), *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, CEDAM, Padova.

<sup>192</sup>. Ravagnan C. (2011), op.cit.

all'abitare attraverso la conoscenza della domanda e delle condizioni di disagio abitativo e delle previsioni secondo la tassonomia di edilizia residenziale pubblica e sociale. 193. È necessario, dunque sviluppare innovati approcci per il "nuovo piano", in maniera adeguata alla realtà attuale, rispondendo ad un'esigenza di contestualizzazione delle problematiche urbanistiche nell'ambito dell'evoluzione dei fenomeni urbani e dei diversi fattori culturali, amministrativi, finanziari e giuridici che hanno inciso e incidono sullo strumento principale dell'azione urbanistica: lo sviluppo complessivo della società, il contesto giuridico che riguarda le tematiche immobiliari, il contesto economico-finanziario che trova risvolti nei bilanci pubblici. 194. A seguito dell'inasprimento del disagio abitativo e della riattivazione di politiche per la casa, "il nuovo piano", così come integrato con nuovi riferimenti, trova nel tema nel superamento del disagio abitativo, un obiettivo prioritario del progetto collettivo e, nella risoluzione della annosa questione del reperimento dei suoli e dell'attuazione dell'edilizia sociale, una nuova sfida per la riforma: viene riconosciuta la necessità di integrazione tra politiche sociali e pianificazione urbanistica al fine di rispondere al crescente disagio sociale e mettere in pratica una evoluzione culturale e politica che richiede la garanzia del mix sociale all'interno delle aree urbane; necessità che comporta l'introduzione, nelle norme tecniche dei piani, di specifici parametri urbanistici che vincolino la realizzazione degli insediamenti residenziali privati alla contestuale e integrata realizzazione degli insediamenti con finalità sociali, attuati e gestiti da soggetti pubblici e/o privati, attraverso strumenti partenariali e privati, finalizzati ad affrontare le problematiche connesse alla questione abitativa nell'ambito di interventi di rigenerazione della città esistente. 195. Un'ulteriore necessità per un approccio efficace del piano locale alla questione abitativa è la formulazione di strategie urbanistiche che consentano il superamento delle localizzazioni degli insediamenti secondo la logica dei Piani di zona (L.167/62) a favore di insediamenti misti e inclusivi, nel nuovo piano, l'Edilizia Residenziale Sociale, da considerare a tutti gli effetti come un servizio sociale. Come alle altre dotazioni pubbliche, anche a quelle dell'ERS sarà attribuita una quota di edificabilità di proprietà comunale, che ovviamente non è sottratta all'edificabilità privata, ma è ad essa aggiuntiva. Modificando così le modalità utilizzate nel passato, le cui leggi relative potranno così anche essere abrogate (legge 167/62 e 865/71 per citare le principali) o ridimensionate e semplificate e rendendo così prassi generalizzata la diffusione degli interventi di edilizia sociale in interventi integrati di trasformazione; difatti la Finanziaria 2008 introduce con Legge 144/2007 due brevi ma efficaci norme all'art. 1 commi 258 e 259: "Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da

193. Ravagnan C. (2011), op.cit.

194. Ravagnan C. (2011), op.cit.

195. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale.” 196. e “Ai fini dell’attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell’ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258” 197.

A tal fine, è necessaria l’introduzione di regole urbanistiche che permettano di incentivare, con meccanismi perequativo – compensativi, la produzione di offerta di edilizia residenziale sociale da parte di operatori pubblici e privati che operino in sinergia; lo strumento di attuazione deve definire come criterio di inserimento delle previsioni la “disponibilità a realizzare quote di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP/ERS) in misura superiore a quelle previste dal piano locale e/o a cedere gratuitamente al Comune superfici fondiarie per la realizzazione di Edilizia Residenziale Sociale e/o a cedere o convenzionare i prezzi di vendita di aree o immobili da destinare a Edilizia residenziale sociale. 198. Inoltre, devono essere garantite, in base al fabbisogno, le quote di Edilizia a canone sociale, corrispondenti all’Edilizia sovvenzionata, o popolare, realizzata da soggetti pubblici istituzionali, sulla base di finanziamenti che devono essere garantiti attraverso i canali tradizionali dell’uso di risorse pubbliche della programmazione nazionale e regionale, realizzabile sulle aree di cessione gratuita “perequativa” dei comparti 199. sulle aree acquisite tramite cessione compensativa, su aree oggetto di specifici Bandi per il reperimento di aree da destinare ad housing sociale 200., acquisite attraverso specifici atti di programmazione negoziata finalizzati a riqualificare il tessuto urbanistico 201.; inoltre devono essere previsti interventi di Edilizia a canone sostenibile/moderato a locazione a tempo indeterminato realizzato da soggetti privati attuatori, sulle aree di cessione dei comparti perequativi con le risorse realizzate dalle trasformazioni urbane, eventualmente da cedere all’Amministrazione pubblica o sulle aree acquisite tramite compensazione attraverso finanziamenti pubblici o fondi immobiliari/finanza di progetto. Infine, è auspicabile che siano presenti delle forme di Locazione a canone sostenibile a tempo determinato, o locazione a canone sostenibile con patto di futura vendita, o acquisto a prezzo convenzionato su una quota delle aree fondiarie. 202.

196. Legge 144/2007 art.1 co.258

197. Legge 144/2007 art. 1 co.259

198. Stanghellini S. (2011), *Forme di finanziamento per la realizzazione e la gestione dell’ERS*, Relazione alla Summer School INU, L’Edilizia Residenziale Sociale (ERS) nel sistema di pianificazione riformato dell’Emilia-Romagna, Cesenatico, 22-23-24 settembre 2011.

199. Cfr. comma 258 dell’art. 1 della L. n. 244/07 della Finanziaria 2008.

200. Cfr. parte seconda, capitolo 6, par. 6.3., sotto-par. 6.3.4. *Definizione e implementazione delle politiche abitative all’interno del NPRG di Roma – Gli ambiti di riserva a trasformabilità vincolata.*

201. Cfr. parte seconda, capitolo 8 I piani locali. Le schede, *Allegato 3 – Il NPRG di Roma.*

202. Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

## 9.5 Edilizia residenziale sociale: una tassonomia per l'offerta abitativa

Nel contesto europeo, ci si riferisce all'edilizia residenziale sociale (cosiddetto *social housing*), ormai entrato nel novero giuridico e normativo di numerosi stati membri, per indicare un insieme di politiche che lavorano nella direzione dell'introduzione di nuovi modelli di *governance* sia nel finanziamento sia nella gestione di progetti per l'offerta integrata di alloggi accessibili a determinate categorie. Il *social housing* può essere finanziato direttamente dalle istituzioni pubbliche o indirettamente, attraverso agevolazioni fiscali o misure di incentivazioni per gli attori privati. I destinatari delle politiche di edilizia abitativa sociale non sono più esclusivamente persone in gravi difficoltà economiche, ma quelle, sempre più numerose, appartenenti alla cosiddetta *fascia grigia*; persone non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo, perché non hanno i requisiti reddituali per accedere all'edilizia popolare ma nemmeno un reddito che gli permetta di ricorrere al mercato immobiliare. Molto più ampio rispetto a qualsiasi "forbice" precedente è il novero di bisogni che il social housing cerca di soddisfare, che originano da esigenze abitative temporanee (studenti fuori sede, lavoratori temporanei, genitori separati, anziani soli, parenti di pazienti ricoverati in ospedale, homeless, ospiti di strutture di accoglienza) e da nuove situazioni di marginalità, non più esclusivamente derivanti dalla situazione economica (malattia, disabilità, ecc.); l'obiettivo è quello di conferire una risposta integrata alle diverse esigenze che comprendono situazioni di disagio assoluto e strutturale, ma anche a quelle di alloggio temporaneo, di abitazione stabile attraverso nuove tipologie di alloggi. L'aspetto maggiormente innovativo del social housing riguarda la l'obiettivo delle iniziative che si propongono "di offrire alloggi di qualità, in un contesto abitativo dignitoso" <sup>203</sup>; esse esaminano le caratteristiche urbane e sociali come elementi strutturali degli insediamenti residenziali per "garantire l'inclusione sociale", come previsto dalla normativa europea, "mediante la fornitura di servizi sul territorio e il rafforzamento del senso di appartenenza ad una comunità." <sup>204</sup>. In questo contesto, si inseriscono quelle politiche volte alla realizzazione di abitazioni con

<sup>203</sup>. Cfr. Manifesto del social housing. (INU, 13 - 14 ottobre 2008)

<sup>204</sup>. Ibidem

spazi comuni e servizi di vario tipo come servizi accompagnamento sociale, assistenza domiciliare, ecc.) e, talora, al coinvolgimento attivo dei residenti nella fase di realizzazione o di manutenzione (auto-costruzione, autorecupero, recupero e cohousing) delle abitazioni. La sessione plenaria del Parlamento europeo, in data 11 giugno 2013, ha approvato una relazione sul Social Housing nell'Unione Europea, in cui si affronta il tema dell'edilizia sociale europea in relazione alle attuali problematiche delle diverse società e si sottolinea come il diritto alla casa sia "da considerare come diritto fondamentale per il raggiungimento della giustizia e della coesione sociale in tutti gli Stati membri, con particolare riferimento a quei gruppi di popolazione vulnerabile (donne con basso reddito, persone con disabilità, anziani, assistenti familiari, migranti, ecc.) che vivono in alloggi inadeguati, in condizioni che influiscono negativamente sulla loro salute e sicurezza". 205. Successivamente alla sessione plenaria, state intraprese alcune iniziative di social housing in varie nazioni europee, in cui si sono sviluppate politiche che si proponevano la finalità di giungere ad una maggiore coesione sociale, ed a dare risposta alle esigenze abitative che prendano in considerazione, della domanda di servizi da parte dei soggetti coinvolti: alcuni esempi come il social housing in Olanda che ha integrato il diritto all'abitare con il diritto all'istruzione, all'assistenza e ai servizi sociali e come la Gran Bretagna, che tramite azioni per sviluppare comunità integrate e sostenibili ha potenziato l'erogazione di servizi quali istruzione e salute. Nonostante la difficoltà nella definizione di un univoco concetto di social housing, fortemente dipendenti dalle disposizioni normative del singolo stato, è possibile ravvisare molteplici elementi per la sua caratterizzazione. In Italia, a livello nazionale, ha iniziato a profilarsi l'opportunità di realizzare un modello dal funzionamento concomitante rispetto all'edilizia residenziale pubblica a seguito della normativa contenuta nel D.L. n. 112 del 2008. La prospettiva in cui tale decreto inserisce la trattazione dell'attuazione delle politiche abitative per la prima volta ipotizza una collaborazione strutturata e sistematica tra l'ente pubblico e l'investitore privato, a cui viene concessa una serie di benefici e di agevolazioni nella realizzazione di immobili, come la riduzione degli oneri di costruzione, agevolazioni e detrazioni fiscali e la cessione di diritti edificatori. 206. Per la prima volta le politiche abitative cercano di indirizzare gli investimenti privati in aree non esclusivamente caratterizzate da un estremo disagio abitativo; vengono forniti alloggi anche non in proprietà, a diverse categorie sociali, rispetto al passato: per la prima volta si affronta la trattazione dei bisogni abitativi anche attraverso politiche alternative a quelle dirette alla proprietà. Ciò che nel nostro Paese, invece non viene adeguatamente preso in considerazione, dal settore delle politiche abitative, è l'effettiva promozione di iniziative di coesione sociale, che in realtà è uno degli aspetti maggiormente sottolineati dall'Unione Europea per giungere alla finalità risolutiva degli interventi di edilizia residenziale sociale; in Italia, il raggio di azione, nonché la potenzialità risolutiva, del *social housing* sembra essere più limitato di quello che si è sviluppato in ambito europeo; in fin dei conti, la no-

205. Social Housing: Report finale del Parlamento Europeo.  
Fonte: <http://www.emil-network.eu/news/final-report-on-social-housing>

206. Allena M. (2014), *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, paper di ricerca in diritto amministrativo, Dipartimento di Studi Giuridici, Università Bocconi, Milano.

zione stessa di *social housing* introdotta dalla legislazione italiana è particolarmente riduttiva, volendosi basare sulla definizione che ne ha fornito l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato: "una modalità di intervento nella quale gli aspetti immobiliari vengono studiati in funzione dei contenuti sociali, offrendo una molteplicità di risposte per le diverse tipologie di bisogni, dove al contenuto sociale è prevalentemente rappresentato dall'accesso a una casa dignitosa per coloro che non riescono a sostenere i prezzi di mercato, ma anche da una specifica attenzione alla qualità dell'abitare." 207. Come già specificato all'interno del precedente paragrafo 9.2, alcune Regioni, nell'ambito della materia di specifiche politiche per il governo del territorio a livello locale, hanno disciplinato interventi che si possono definire coerenti con gli aspetti tipici del *social housing*. In alcuni leggi regionali, infatti, vi è un approccio ampio alla nozione di edilizia residenziale sociale spingendosi in taluni casi a ricomprendere la nozione anglosassone ed europea di *social and affordable housing* 208., inoltre, si sono sperimentate esperienze abitative innovative: cohousing, che consistono in contesti abitativi costituiti da alloggi privati destinati alla coabitazione, dalle dimensioni ridotte con ampi spazi condivisi destinati ai servizi comuni, al fine di potenziare la coesione sociale tra i soggetti 209.; di *condomini solidali* basati su forme di cooperazione tra soggetti che svolgono insieme una serie di attività e forniscono servizi ai residenti del quartiere 210.; in alcuni casi, si sono concretamente implementate politiche volte a garantire un'abitazione adeguata e decorosa, attraverso l'offerta di diverse tipologie di alloggi: residenze temporanee (che consistono in alloggi, individuali e collettivi, per far fronte a situazioni di difficoltà temporanea di determinati soggetti, in un contesto di maggiore inclusione sociale e di condivisione di servizi: es. pensioni e alberghi sociali, case di accoglienza, micro comunità protette) 211. e alloggi individuali destinati alla locazione permanente. 212. Infine, nell'ambito del *social housing*, rientrano quegli interventi volti a sostenere l'accesso e il mantenimento dell'abitazione in locazione, a canone calmierato o concordato, da parte di persone e famiglie in condizioni di fragilità, attraverso la creazione di Agenzie sociali immobiliari che facilitano l'incontro tra domanda e offerta abitativa, all'interno del mercato immobiliare privato, e garantiscono, al contempo, i proprietari contro il rischio di morosità, stimolandoli così ad affittare alloggi che altrimenti rimarrebbero sfitti. 213. Si tratta di iniziative interessanti che si sono sviluppate sul territorio ma che dovrebbero essere inserite in un'azione statale volta a sostenere politiche abitative nella prospettiva del *social housing*. Politiche finalizzate ad offrire alloggi dignitosi non più solo agli esclusi, ma a tutte le categorie che si trovano in difficoltà, non solo economica, in un contesto urbanistico e sociale decoroso che garantisca una serie di servizi e una maggiore inclusione sociale, nel quadro delle indicazioni che provengono, come si è visto, dall'Unione europea; l'obiettivo generalmente diffuso è quello di promuovere e normare interventi innovativi, in grado di rispondere ad un nuovo e più ampio bisogno abitativo, anche temporaneo che riguarda categorie sociali diverse, rispetto al passato: categorie che non hanno i requisiti reddituali

207. Cfr. Cons. Stato. ad. Plen. n. 7 del 2014.

208. Cfr. LR Emilia-Romagna 24/2001.

209. Sapio A. (2010), *Famiglie, reti familiari e cohousing. Verso nuovi stili del vivere, del convivere e dell'abitare*, Franco Angeli, Milano.

210. Cfr. esperienze di abitare collaborativo nel comune di Bologna, promosso con l'apposito Piano Casa nell'aprile 2023. Cfr. parte seconda, capitolo 6, par. 6.1.4.3 *Un approfondimento: Il nuovo Piano per l'Abitare del Comune di Bologna*.

211. Cfr. par. 6.2.2. *Misure regionali Lombardia per la tutela di fasce di popolazioni in grave disagio economico*, nella Seconda parte.

212. La Regione Piemonte ha stabilito con delibera della Giunta n. 27-7346 del 5 novembre 2007 delle linee guida per il *social housing*, per la tutela dei diritti dei cittadini in stato di necessità di un'abitazione adeguata; le linee guida prevedono la suddivisione delle soluzioni offerte in due tipologie di alloggi: innanzitutto, soluzioni temporanee, articolate come alloggi individuali e come residenze collettive e alloggi per l'inclusione sociale, ad esempio piccole comunità protette o strutture ricettive sociali, per utenti che percepiscano un reddito inferiore a certi parametri. In secondo luogo, sono previste residenze individuali destinate alla locazione permanente, al fine di far fronte all'esigenza di trovare un alloggio stabile a canoni inferiori a quelli del libero mercato, con eventuale futura possibilità di riscatto per quei cittadini che, pur avendo redditi superiori al limite di permanenza nell'edilizia sovvenzionata, non riescono ad accedere al mercato della libera locazione o della proprietà.

213. L'agenzia di Intermediazione Sociale all'Abitare (AISA), nasce nel 2004 dalla collaborazione fra Fondazione La Casa Onlus, Cooperative Sociali aderenti al Consorzio Villaggio Solidale e Camera di Commercio di Padova, e si qualifica come esempio significativo in tale direzione.

214. Fonte: Parte seconda, cap. 6 *La riforma regionale e la sperimentazione locale in corso*; cap. 8 *I piani locali. Le schede*.

215. Cfr. parte seconda cap. 8 *Le Schede. I piani locali*. Par. 8.2.4. *L'attuazione del Piano: le modalità compensative e perequative*.

216. Un investimento da parte del Comune di 200 milioni di euro, con risorse già reperite, per la realizzazione nei prossimi anni di circa 3 mila alloggi dedicate alle fasce più marginali, agli studenti, a chi cerca un affitto a canone agevolato. Cfr. parte seconda, cap. 6, par. 6.1.4.3 *Un approfondimento: Il nuovo Piano per l'Abitare del Comune di Bologna*.

per accedere all'edilizia residenziale pubblica ma che non sono nemmeno in grado di affittare o comprare casa sul libero mercato immobiliare. Al riguardo, non si può fare a meno di sottolineare che le politiche finora adottate nel nostro Paese si sono dimostrate inadeguate a soddisfare l'esigenza abitativa. Soprattutto negli ultimi decenni, nonostante l'adozione degli importanti provvedimenti legislativi, sopra esaminati, e la previsione del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, avviato nel 2008, non vi sono stati interventi significativi; ciò anche a causa di un certo disimpegno, sia politico che finanziario, da parte dello Stato e delle Regioni, nei confronti di un crescente disagio abitativo. Le risorse destinate agli interventi di edilizia sociale sono state sempre più esigue e a ciò ha contribuito una serie di fattori quali la crisi economico-finanziaria, e il taglio della spesa pubblica destinata ai servizi sociali. Di conseguenza, gli obiettivi del Piano sono rimasti in gran parte inattuati. Per altro verso, poi, le politiche pubbliche in materia di edilizia pubblica (o sociale) non hanno adeguatamente tenuto conto dei nuovi bisogni abitativi, ed è da questo assunto che la ricerca, in questa sua fase, si propone di gettare le basi per nuovi riferimenti teorico - metodologici ed operativi. Dall'analisi delle esperienze di pianificazione più innovative nell'ambito dell'analisi effettuata nella seconda parte è possibile riportare una tassonomia di offerta di edilizia residenziale sociale originata da tali esperienze.

*Tabella 3 – Tassonomia della dotazione di offerta abitativa generata dalle esperienze innovative in ambito di integrazione delle politiche abitative nei piani analizzati nell'ambito della ricerca<sup>214</sup>*

Emilia-Romagna		Lombardia		Lazio	
<i>Patto per la casa Regione Emilia – Romagna</i>	Alloggi in locazione a canoni calmierati, prioritariamente favorendo l'utilizzo del patrimonio abitativo esistente, con una particolare attenzione verso la cosiddetta fascia intermedia, per fasce di popolazione in posizione non urgente nella graduatoria per alloggi di edilizia residenziale pubblica.	<i>Provvedimenti legislativi regionali</i>	Servizi abitativi a carattere transitorio per fasce di popolazione in grave disagio economico	<i>Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica</i>	Edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa per i nuclei familiari disagiati.

217. Strategia "Tre grandi poli per una nuova idea di abitare", comparto Lazzaretto, cfr. parte seconda, cap. 6, par. 6.1.4.3 *Un approfondimento: Il nuovo Piano per l'Abitare del Comune di Bologna*.

218. Comparti ex Scalo Ravone, ex caserma Stamoto, Strategia "Tre grandi poli per una nuova idea di abitare", comparto Lazzaretto, cfr. parte seconda, cap. 6, par. 6.1.4.3 *Un approfondimento: Il nuovo Piano per l'Abitare del Comune di Bologna*.

<p><i>PUG Bologna 2020</i></p>	<p>-Interventi di Edilizia Residenziale Pubblica</p> <p>-Interventi di Edilizia Residenziale convenzionata in locazione permanente o a termine</p> <p>-Interventi di Edilizia Residenziale convenzionata promossi da Cooperative a proprietà indivisa,</p> <p>-Interventi di Edilizia Residenziale convenzionata per studenti, in abitazioni collettive (A2)</p> <p>-Interventi per l'abitare condiviso e solidale, come definiti nell'Azione 2.1.c;</p> <p>-Interventi di edilizia residenziale convenzionata destinati a persone anziane autosufficienti,</p> <p>-Interventi promossi da soggetti pubblici destinati a persone anziane autosufficienti, come Senior Housing, in abitazioni collettive (A2)</p>	<p><i>PGT "Milano 2030" del 2019</i></p>	<p>-Edilizia convenzionata agevolata in cessione</p> <p>-Edilizia convenzionata agevolata in locazione con patto di futura vendita</p> <p>-Edilizia in locazione a canone concordato</p> <p>-Edilizia in locazione a canone convenzionato</p> <p>-Edilizia in locazione a canone moderato</p> <p>-Edilizia pubblica in locazione a canone sociale</p> <p>-Residenze convenzionate per studenti universitari 215.</p>	<p><i>Insieme di alloggi per coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l'assenza di un'offerta adeguata individuati da L. n.133 del 6 agosto 2008</i></p>	<p>Alloggi di ERS per nuclei familiari e giovani coppie a basso reddito, anziani in difficoltà economica, studenti fuori sede, persone sottoposte a procedure di rilascio, immigrati regolari a basso reddito.</p>
<p><i>Piano per l'Abitare del Comune di Bologna 2023</i></p>	<p>-Alloggi a canone agevolato per studenti 216.</p> <p>-Interventi di edilizia pubblica per affitto permanente. 217.</p> <p>-Alloggi di edilizia sociale in distretti interessati da progetti di rigenerazione urbana con utilizzi misti. 218.</p> <p>-Cohousing in comunità energetiche di autoconsumo collettivo, cohousing per giovani famiglie, condominio collaborativo in edificio precedentemente confiscato alla criminalità organizzata. 219</p>	<p><i>AdP Scali<sup>220</sup></i></p>	<p>-Alloggi per studenti</p> <p>-Edilizia convenzionata agevolata, per vendita, affitto, acquisto agevolato, incluso co-housing</p> <p>- Edilizia a canone moderato e/o concordato, inclusi alloggi per studenti e co-Housing</p> <p>-Edilizia a canone sociale. 221.</p>	<p><i>NPRG Roma 2008</i></p>	<p>Nell'ambito del PrInt di Pietralata 222., residenze private da realizzare e gestire in affitto a canone convenzionato, e alloggi di housing sociale.</p>

219. Strategia "Sperimentare nuove forme di abitare collaborativo", comparti via Fioravanti 24, ex clinica Berretta, via capo di Lucca 22, via Barontini 17, Villa Celestina; cfr. parte seconda, cap. 6, par. 6.1.4.3 *Un approfondimento: Il nuovo Piano per l'Abitare del Comune di Bologna.*

220. Cfr. parte seconda cap. 8 *Le Schede. I piani locali.* Par. 8.2.7. *Caso di studio: dismissione delle aree ferroviarie e progetto urbano. L'integrazione delle politiche abitative nell'accordo di Programma nelle aree degli scali ferroviari dismessi.*

221. Cfr. parte seconda cap. 8 *Le Schede. I piani locali.* Par. 8.2.8. *Il Piano Attuativo "Zona speciale Greco - Breda"*

222. Cfr. parte seconda cap. 8 *Le Schede. I piani locali.* Par. 8.3.7.5 *Interventi di Housing Sociale nel programma integrato di Pietralata.*



CAPITOLO 10 **I riferimenti operativi. La questione  
abitativa nel piano locale**



Nell'approccio alla tematica dell'integrazione delle politiche abitative all'interno delle strategie di rigenerazione del piano locale effettuata in questa tesi, emerge come i piani locali, le politiche dedicate e specifici interventi possano contribuire a significative innovazioni in direzione di una rinnovata sostenibilità socioeconomica nell'ambito delle scelte strutturanti circa le azioni sugli insediamenti, ma allo stesso tempo viene evidenziata la natura imprescindibile della necessità di coerenza di queste innovazioni rispetto alle trasformazioni urbane, per dirigere la costruzione di città inclusive, sostenibili e caratterizzate da insediamenti abitati secondo il criterio della mixité sociale. La risposta alle istanze connesse alla questione abitativa si caratterizza come una tematica fortemente correlata alla dimensione della pianificazione urbanistica, a cui il piano locale deve dare risposta, attraverso un articolato apparato di strategie, strumenti, modalità attuative e regole; nonostante l'assenza, fino alla recente proposta di una nuova Legge di Principi per il governo del territorio presentata dall'INU nel 2022, di una riforma urbanistica che fungesse da raccordo tra la vasta articolazione dei diversi strumenti presi in esame durante la trattazione di questa ricerca, nella sua Seconda Parte, il contributo significativo fornito dall'urbanistica riformista ha fatto sì che i diversi piani urbanistici si caratterizzassero, anche se con differenti forme, attraverso simili dimensioni: si tratta delle dimensioni strutturale, operativa e regolativa, che consentono di mettere in evidenza le scelte strutturanti, gli ambiti e le modalità di attuazione indiretta dei piani, e le regole normative per la loro attuazione diretta: le dimensioni emerse permettono, attraverso un'ulteriore analisi, di formulare una metodologia attraverso la quale rispondere alle istanze correlate alla questione abitativa in maniera efficace. Il capitolo mette in evidenza i nuovi caratteri di tali dimensioni, a partire dalla *dimensione strutturale*, da configurare come sempre più strategica, interscalare, partecipata e comunicativa, che declini nei suoi contenuti le scelte strutturanti a partire da visioni, strategie metropolitane, strategie urbane e strategie locali [223](#), attraverso un quadro conoscitivo originato da una analisi della domanda abitativa attuale, attraverso una strategia di piano basata su una modalità di programmazione dell'offerta basata su un superamento della logica insediativa dei piani di zona ex - lege 167/62, e tramite aspetti programmatici fondati su un dimensionamento di piano che conduca in direzione di una programmazione certa basata sull'integrazione delle politiche sociali all'interno delle azioni di programmazione economica del welfare; successivamente, viene evidenziata una *dimensione operativa* costruita principalmente su metodologie di introduzione di sperimentazioni basate su misure di semplificazione delle procedure attuative e sull'incentivazione di pratiche di rigenerazione urbana strutturate su azioni di recupero del patrimonio edilizio esistente, da concretizzare attraverso regole per l'acquisizione delle aree per la realizzazione di insediamenti

223. Cfr. parte seconda, cap. 8. Le schede. I piani locali. Allegato 1 - PUG Bologna. Par. 8.1.3. *Le componenti e gli elaborati del piano*

di edilizia residenziale sociale, attraverso modalità perequative e tramite il coinvolgimento dei privati per l'ampliamento dell'offerta. Infine, viene evidenziata la *dimensione regolativa*, determinante allo scopo di disciplinare le pratiche diffuse di rigenerazione dei territori, attraverso norme e regole inerenti alla definizione di destinatari, delle tipologie di contratti e dei canoni di locazione per gli alloggi di edilizia residenziale sociale da programmare, nonché per l'incentivazione di tali interventi, e per la concertazione di strategie per il recupero del patrimonio esistente e per la regolamentazione di forme innovative dell'abitare, costituite, tra le altre, da sperimentazioni di co-housing ed abitare collaborativo. Le regole definiranno indirizzi programmatici per l'utilizzo del patrimonio abitativo abbandonato e/o sfitto, per il vincolo delle aree dismesse da convertire ad utilizzi orientati verso la dimensione sociale, in modo da contrastare gli effetti nefasti delle dinamiche di speculazione sui territori. All'interno della dimensione regolativa, tutti i contenuti inerenti a norme, regolamenti, discipline, standard e requisiti per le prestazioni sono caratterizzati da rigore e chiarezza, ancorché da flessibilità, e cooperano alla finalità della costruzione di città basate sul principio dell'equità distributiva, del contrasto alle diseguaglianze ed alla marginalizzazione, e all'inclusione sociale: nei periodi contraddistinti dalla fase espansiva delle città, lo scopo della pianificazione urbanistica consisteva nell'indirizzare le dinamiche di crescita e nell'offrire una soluzione a problemi di natura prevalentemente localizzativa e logistica, sostenute da modelli insediativi che si sono allargati a macchia d'olio, e che hanno creato nella maggior parte dei casi macrocosmi urbani privi di qualsiasi logica insediativa, mal collegati, sovraffollati ed insostenibili, caratterizzati da una pessima qualità della vita, soprattutto nei contesti delle grandi metropoli; ad oggi, l'approccio della disciplina della pianificazione sembra maggiormente orientato a lasciare il campo a ad una visione più ampia ed a letture più approfondite e integrate, necessarie a comprendere la natura del cambiamento. 224.

Una pianificazione accurata dell'inserimento delle politiche abitative all'interno delle strategie di rigenerazione dei piani locali si caratterizza come fondamentale per il perseguimento dell'obiettivo di raccordo dei contenuti relativi al ruolo della dimensione dell'abitare nel riequilibrio delle dinamiche territoriali, da attuarsi attraverso il raggiungimento di una buona dimensione di inclusione sociale e del rispetto dei requisiti di sostenibilità ambientale e socioeconomica degli insediamenti (seguendo i principi di accessibilità, inclusione, prossimità, sostenibilità e resilienza, Cfr. Cap. 9.1, Parte terza), individuando nei piani locali i riferimenti per l'implementazione di strategie che regolamentino la complessa stratificazione delle componenti della città contemporanea e che introducano processi di mitigazione dei conflitti urbani generati dalla distribuzione di modelli insediativi dispersivi e male organizzati, che rendono le condizioni di vita nelle città insostenibili; gli obiettivi di inclusione e di coesione sociale trovano perseguimento attraverso meccanismi perequativi che costituiscano la garanzia di un trattamento equo dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo.

224. OECD, *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Parigi, 2015.

Tabella 4 – Proposte per nuovi riferimenti operativi originati dai piani locali analizzati nei casi di studio

## Dimensione Strutturale

Proposte per riferimenti operativi	Riferimenti originati dal piano	Caso di studio – piano locale
Costruzione del piano secondo il principio della sostenibilità ambientale e socioeconomica	Valutazione dei requisiti di sostenibilità ambientale e socioeconomica degli obiettivi di piano attraverso un documento di valutazione strategica suddiviso in “tematismi” che vengono messi a confronto con visioni, strategie ed obiettivi del piano, e valutati secondo criteri prestabiliti in merito alle disposizioni dell’Agenda 2030.	PUG Bologna, VALSAT.  PGT Milano, documento “Obiettivi di sostenibilità ambientale e delle strategie di piano”, all’interno del Documento di Piano (DdP).
	Reperimento di aree ed ambiti che possano essere acquisite dal Comune mediante cessione di cubature per far fronte a iniziative di interesse generale.	NPRG Roma, “Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata”, su una capacità edificatoria pari a 0,3 mq/mq, lo 0,06 mq/mq è attribuita ai proprietari in cambio dell’acquisizione e la restante (pari all’80%) spetta all’Amministrazione Comunale per finalità di interesse pubblico e sociale: nel NPRG è destinata con priorità all’edilizia residenziale.
	Potenziamento dei sistemi della mobilità e delle infrastrutture, ripensando i collegamenti in favore del trasporto collettivo di massa, affiancando questa strategia di “ricollegamento” delle aree periferiche con quelle centrali ai programmi di miglioramento della dotazione di edilizia pubblica e sociale.	NPRG Roma, potenziamento della rete del ferro, la “cura del ferro”, che si pone l’obiettivo di assicurare una mobilità efficiente ed ecologica per la maggior parte dei cittadini, residenti e no, da attuare attraverso il “piano di assetto generale delle linee ferroviarie (PAG)”.
Costruzione di risposte alle dinamiche di marginalizzazione attraverso l’introduzione di mixité sociale	Superamento delle problematiche di ghettizzazione sociale e di disagio abitativo tramite inserimento del criterio di mixité sociale in interventi che integrino nelle aree da rigenerare la dotazione di alloggi di edilizia sociale all’edilizia a libero mercato.	PUG Bologna: Approfondimento Conoscitivo del Piano cataloga e suddivide i bisogni abitativi delle diverse fasce di popolazione tra “temporanei” e “stabili”, in modo da costruire risposte efficaci.
		PUG Bologna: a seguito degli approfondimenti conoscitivi, la mixité e l’inclusione sociale vengono perseguite attraverso l’azione 2.1c delle Strategie Urbane, “Sperimentare nuove forme abitative”.
		PUG Bologna: nel 2023 viene approvato il “nuovo piano per l’abitare”, che si pone la finalità della regolamentazione delle nuove forme abitative di co – housing ed abitare collaborativo fino ad oggi ancora non normate dal PUG.
Costruzione del piano secondo il principio della sostenibilità economica: meccanismi perequativi per supportare le politiche abitative nel piano urbanistico locale.	Utilizzo del modello perequativo per raggiungere una situazione di “equità distributiva” tra gli interessi dei privati e i benefici collettivi nelle scelte delle destinazioni ad interesse pubblico delle aree edificabili.	PGT Milano: Applicazione della perequazione in ambiti ove è consentito il trasferimento dei diritti edificatori ed il superamento degli indici massimi di edificabilità, a patto che la quota eccedente sia utilizzata per ERS. All’interno dell’Art.2 del DdP sono indicati i principi generali in merito all’utilizzo del modello perequativo.
		PUG Bologna: Il PUG recepisce per le finalità attuative i meccanismi perequativi stabiliti nei precedenti strumenti di pianificazione per promuovere e sostenere interventi di riuso e rigenerazione urbana e per l’incentivazione dell’immissione sul mercato di alloggi in locazione facenti parte di categorie innovative di servizi abitativi. (co – housing, abitare collaborativo...)

<p>Definizione dell'edilizia sociale come standard urbanistico aggiuntivo rispetto alle dotazioni previste dal Decreto Ministeriale 1444/68.</p>	<p>Recepimento da parte del piano locale innovato della definizione dell'ERS quale standard urbanistico obbligatorio, aggiuntivo alle previsioni del DM 1444/68, secondo la definizione di alloggio sociale del DM 22/4/2008.</p>	<p>PUG Bologna: Il Comune conferisce ai privati la possibilità, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento, di operare in diritto di superficie sulle aree pubbliche destinate a servizi nelle quali non siano state realizzate, o non siano in corso di realizzazione, dotazioni territoriali, infrastrutture o servizi pubblici: ove risultino indispensabili, per realizzare interventi di riuso e rigenerazione urbana, gli interventi su tali aree sono da integrare con dotazioni di edilizia residenziale sociale.</p>
<p>Definizione di diverse forme di edilizia pubblica sociale, dei relativi destinatari e delle modalità di acquisizione delle aree e di attuazione.</p>	<p>In coerenza da quanto emerso dalle fasi di elaborazione dei quadri conoscitivi, il piano innovato deve rispondere alla domanda abitativa incrementata e variegata, e ai bisogni di fasce di popolazione eterogenee, attraverso azioni specifiche e la creazione di segmenti di mercato innovativi.</p>	<p>PUG Bologna: le aree destinate alla produzione di nuovi alloggi vengono reperite tramite il collocamento degli interventi in tipologie di aree che differiscono tra di loro per specificità e tipologie dei bisogni abitativi, mediante specifiche azioni di piano.</p>
		<p>PGT Milano: viene prevista la realizzazione di insediamenti di edilizia residenziale sociale per una gamma variegata di destinatari appartenenti alla "fascia grigia", in concomitanza alla riqualificazione della dotazione di alloggi di edilizia pubblica, attraverso il collocamento degli interventi ERS su aree cedute gratuitamente al Comune, in cambio di cubature premiali ed incentivi economici, all'interno delle dotazioni urbanistiche obbligatorie per una quota fino al 20% della ST complessiva.</p>

**Dimensione Operativa**

<i>Proposte per riferimenti operativi</i>	<i>Riferimenti originati dal piano</i>	<i>Caso di studio – piano locale</i>
Definizione di servizi abitativi tramite integrazione dell'offerta con altre tipologie di servizi atti a garantire la qualità urbana.	Il piano innovato definisce una programmazione degli interventi non ancorata alla dimensione rigida e conformativa della proprietà e dei suoli, consentendo di promuovere un efficace funzionamento del governo del territorio.	PUG Bologna: Viene introdotto un mix funzionale e tipologico nelle aree specializzate prossime a tessuti residenziali tramite l'azione 2.1d del PUG; l'articolazione di tale uso comprende la realizzazione di quote di ERS.
		PGT Milano: il Piano disloca le quote residue di ERS negli ambiti per le Grandi Funzioni Urbane, destinati alla localizzazione di rilevanti funzioni per servizi pubblici e/o di interesse pubblico e per funzioni private aventi carattere strategico.
Definizione dei rapporti tra interventi residenziali pubblici e privati negli ambiti di trasformazione, e dei relativi meccanismi di acquisizione delle aree e di attuazione degli interventi.	Il Piano innovato favorisce interventi di riuso e rigenerazione urbana destinati alla locazione e a innovative modalità di gestione sociale, promuovendo iniziative attraverso l'impiego di risorse proprie o derivate da finanziamenti dedicati da parte di Regione, Stato o Unione Europea.	PUG Bologna: il Piano promuove interventi di riuso e rigenerazione urbana che prevedano la realizzazione di abitazioni da porre in locazione, attraverso l'individuazione di incentivi tributari da applicarsi alle superfici realizzate per la locazione a lungo termine a canoni definiti, incentivando l'immissione sul mercato di alloggi in locazione, sia secondo la logica tradizionale che con riferimento ad alcune categorie innovative di servizi abitativi.
		PGT Milano: All'interno del PGT, i servizi pubblici e di interesse pubblico o generale da localizzare possono essere realizzati su aree o in edifici del Tessuto Urbano Consolidato secondo criteri di qualità, fruibilità ed accessibilità per promuovere mix funzionale; inoltre, secondo l'art.9 del Piano delle Regole, all'interno della cubatura realizzabile va insediato almeno il 40% di Edilizia Residenziale Sociale.
Definizione di forme di partenariato pubblico-privato e relativi strumenti di attuazione del piano	Il piano innovato incentiva gli operatori privati a concorrere alla costruzione della città pubblica attraverso la variazione degli strumenti urbanistici sotto il profilo degli indici e delle destinazioni d'uso o tramite il mutamento delle modalità di realizzazione del progetto attuativo: l'operatore privato, in cambio del guadagno scaturito da compensazioni e incentivi, provvede al finanziamento delle attrezzature collettive di carattere urbano, comprendenti quote di Edilizia Residenziale Sociale.	PUG Bologna: Il PUG utilizza lo strumento del partenariato per opere di recupero dei manufatti edilizi esistenti per aumentare la quota di edilizia sociale, attraverso partnership tra enti pubblici e operatori privati. I partenariati avvengono prioritariamente nella dimensione delle Strategie locali, che costituiscono il dispositivo centrale del Piano, e forniscono degli indirizzi concordati tra Comune e cittadini rivolti a differenti stakeholder sia pubblici che privati.
		PGT Milano: viene promosso il partenariato pubblico-privato, per ottenere il riassetto urbanistico delle aree di proprietà comunale mediante trasferimento di diritti edificatori perequati, sia pubblici sia privati.

### Dimensione Regolativa

<i>Proposte per riferimenti operativi</i>	<i>Riferimenti originati dal piano</i>	<i>Caso di studio – piano locale</i>
<p>Definizione di regole per la rigenerazione diffusa del patrimonio residenziale esistente attraverso interventi estensivi, con particolare riferimento agli ambiti pubblici degradati</p>	<p>Il Piano Innovato incentiva processi di trasformazione delle aree urbane degradate in spazi sostenibili e funzionali, coniugando la riqualificazione con il recupero dei manufatti edilizi deteriorati, abbandonati o sottoutilizzati, da riconvertire a funzioni e servizi pubblici per la collettività.</p>	<p>PUG Bologna: il Piano stabilisce all'interno della strategia urbana "resilienza e ambiente" le regole per la rigenerazione diffusa dei tessuti urbani in ambiti strategici del territorio comunale attraverso il contenimento del consumo di suolo ed il miglioramento della qualità urbana, con interventi diffusi sul patrimonio edilizio esistente.</p> <p>PGT Milano: Il Piano delle Regole individua aree in cui prevedere una serie di norme e parametri finalizzati ad attivare processi di rigenerazione diffusa; in tali aree possono essere previsti interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che includono la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture,</p>
<p>Definizione di regole per la gestione sociale del patrimonio dismesso o sottoutilizzato, da destinare ad alloggi a canone calmierato/ concordato e dei complessi di edilizia residenziale sociale</p>	<p>Il piano innovato formula delle regole per la gestione del patrimonio edilizio da recuperare da destinare ad ERS che prevedono l'affiancamento di realtà di gestione sociale per consolidare i percorsi di partecipazione che conducono alle scelte di copianificazione nella costruzione di città più sostenibili e inclusive.</p>	<p>PUG Bologna: Il piano stabilisce le regole inerenti alle competenze e ai doveri del gestore sociale, che si occupa del management degli spazi condivisi e cura lo sviluppo delle comunità che si formano attorno ai nuovi nuclei abitativi.</p> <p>PGT Milano: il piano affida al Terzo Settore una quota di alloggi ERS per ospitare persone con bisogni particolari e funzioni compatibili con la residenza. La funzione del gestore sociale è basata sull'accompagnamento sociale rivolto alla comunità e sul coinvolgimento dei residenti nell'organizzazione della vita comunitaria e nella cura degli spazi.</p>

## 10.1 La dimensione strutturale

La dimensione strutturale identifica le strategie di indirizzo delle principali invarianti che costituiscono i punti fermi per le pratiche di rigenerazione urbana; tramite lo studio della dimensione strutturale degli strumenti di pianificazione più innovativi inerentemente all'integrazione delle politiche abitative nelle strategie di rigenerazione urbana, introdotta tramite le leggi regionali e le esperienze sperimentali, è stato possibile costituire un quadro di coerenza nell'evoluzione del piano locale italiano basato sulle strategie che guidano le pratiche di rigenerazione urbana e territoriale, con riferimento alle figure territoriali principali su cui strutturare le scelte correlate. Le innovazioni sono relative alle strutture dei piani che recepiscono gli avanzamenti disciplinari nell'ambito del governo del territorio, di derivazione da leggi regionali <sup>225</sup>, e sanciscono il passaggio da una pianificazione "a cascata" e da un piano conformativo basato sulla attribuzione più o meno diretta dei diritti edificatori, ad uno più agile, basato sull'attribuzione di competenze.<sup>226</sup> Esperienze come quella bolognese, ed anche quella milanese, si allontanano dalla dimensione strutturale contenuta nei piani riformisti, in favore di contenuti innovativi derivati dalle risposte alle istanze sociali correlate alla questione abitativa, che fanno riferimento ad un "piano innovato" coerente ai cambiamenti del tessuto sociale ed alle trasformazioni urbane. La dimensione strutturale assume una dimensione strategica che predispone gli strumenti per raggiungere determinati obiettivi, raccordando le potenziali opportunità con la programmazione economica. <sup>227</sup> Uno dei punti cardine dell'innovazione della dimensione strategica del nuovo piano è il principio della sostenibilità, che richiama l'esigenza di coniugare il contenimento del consumo di suolo, in sostituzione dell'espansione urbana, per governare le trasformazioni urbane del territorio, e che orienta il "piano innovato" prioritariamente alla rigenerazione del territorio urbanizzato, in un'ottica di basso impatto delle trasformazioni ambientali e territoriali. Di seguito, si andranno ad elencare in maniera esaustiva le principali innovazioni inerenti alla dimensione strutturale del "nuovo

<sup>225</sup>. Cfr. L.R. Emilia - Romagna n.24/2017

<sup>226</sup>. Cfr. parte seconda, cap. 6 *La riforma normativa regionale e la sperimentazione locale in corso*.

<sup>227</sup>. De Rossi A., Lupatelli G. (2022), *Rigenerazione urbana. Un glossario*, Saggine (collana), Donzelli editore, Roma.

piano”, e dei riferimenti originati dalle esperienze di pianificazione analizzate nella Seconda Parte della Tesi, di seguito elencate in maniera più sintetica:

- La costruzione del piano secondo il principio della sostenibilità ambientale e socioeconomica, innovazione scaturita dai riferimenti in merito:
  1. Al concepimento di un meccanismo di valutazione dei requisiti di sostenibilità ambientale e socioeconomica degli obiettivi di piano attraverso un documento di valutazione strategica, costituito, negli esempi di casi di studio costituiti dai piani locali analizzati nella Seconda Parte della tesi, dal documento di VALSAT del PUG di Bologna, VALSAT e dal documento “Obiettivi di sostenibilità ambientale e delle strategie di piano”, contenuto all’interno del Documento di Piano (DdP) del PGT Milano 2030.
  2. Alla concertazione di meccanismi di reperimento di aree ed ambiti che possano essere acquisite dal Comune mediante cessione di cubature per far fronte a iniziative di interesse generale, ponendo come riferimento gli “Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata” disciplinati dal NPRG di Roma del 2008: su una capacità edificatoria pari a 0,3 mq/mq, lo 0,06 mq/mq è attribuita ai proprietari in cambio dell’acquisizione e la restante (pari all’80%) spetta all’Amministrazione Comunale per finalità di interesse pubblico e sociale, che nel NPRG è indirizzata con priorità all’edilizia residenziale.
  3. Al potenziamento dei comparti della mobilità e delle infrastrutture in chiave sostenibile, su modello del NPRG Roma, che tramite il potenziamento della rete del ferro, la “cura del ferro”, si pone l’obiettivo di assicurare una mobilità efficiente ed ecologica per la maggior parte dei cittadini, residenti e no, da attuare attraverso il “piano di assetto generale delle linee ferroviarie (PAG)”.
- La costruzione di risposte alle dinamiche di marginalizzazione attraverso l’introduzione del principio della mixité sociale, originata dai seguenti riferimenti provenienti dai casi di studio analizzati:
  1. Il superamento delle problematiche di ghettizzazione sociale e di disagio abitativo tramite inserimento del criterio di mixité sociale in interventi che integrino nelle aree da rigenerare la dotazione di alloggi di edilizia sociale all’e-

dilizia a libero mercato, come attuato nel PUG Bologna, attraverso l'Approfondimento Conoscitivo del Piano, che cataloga e suddivide i bisogni abitativi delle diverse fasce di popolazione tra "temporanei" e "stabili", in modo da costruire risposte efficaci mediante l'azione 2.1c delle Strategie Urbane, "Sperimentare nuove forme abitative"

2. Le disposizioni del nuovo Piano per l'Abitare del Comune di Bologna del 2023, che regolamentano e disciplinano le forme innovative di abitare finora ancora non normate, di fatto potenziando ancora di più l'efficacia del processo di creazione di mixité sociale.
  - La costruzione del piano secondo il principio della sostenibilità economica: meccanismi perequativi per supportare le politiche abitative nel piano urbanistico locale, tramite utilizzo del modello perequativo per raggiungere una situazione di "equità distributiva" tra gli interessi dei privati e i benefici collettivi nelle scelte delle destinazioni ad interesse pubblico delle aree edificabili, come attuato nei casi studio dei piani locali presi in considerazione nella presente trattazione:
    1. Come disciplinato nell'art. 2 del Piano delle Regole del PGT Milano 2030, si procede all'applicazione della perequazione in ambiti ove è consentito il trasferimento dei diritti edificatori ed il superamento degli indici massimi di edificabilità, a patto che la quota eccedente sia utilizzata per ERS.
    2. Il PUG di Bologna recepisce per le finalità attuative i meccanismi perequativi stabiliti nei precedenti strumenti di pianificazione per promuovere e sostenere interventi di riuso e rigenerazione urbana e per l'incentivazione dell'immissione sul mercato di alloggi in locazione facenti parte di categorie innovative di servizi abitativi.
  - La definizione dell'edilizia sociale come standard urbanistico aggiuntivo rispetto alle dotazioni previste dal Decreto Ministeriale 1444/68, che viene declinato all'interno delle seguenti fattispecie contenute nei casi di studio analizzati, in un'ottica di recepimento da parte del piano locale innovato della definizione dell'ERS quale standard urbanistico obbligatorio, aggiuntivo alle previsioni del DM 1444/68, secondo la definizione di alloggio sociale del DM 22/4/2008:
    1. Il PUG di Bologna accorda ai privati la possibilità di operare in diritto di superficie sulle aree pubbliche destinate a servizi nelle quali non siano previste o realizzate dotazioni territoriali, infrastrutture o servizi pubblici, in cui gli eventuali interventi sono da integrare con dotazioni di edilizia

residenziale sociale.

2. Il PGT Milano 2030 adegua la dotazione degli standard rendendo obbligatoria la realizzazione di quote di ERS sia all'interno degli interventi di modifica di cambio d'uso superiori a 10.000 mq di SL che in quelli di nuova costruzione interessanti una ST superiore a 10.000 mq, come disciplinato dall'art. 9 delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole, che stabilisce la percentuale obbligatoria del 40% da destinare ad ERS.
- La definizione di forme innovative e variegate di edilizia residenziale pubblica e sociale, dei relativi destinatari e delle modalità di acquisizione delle aree e di attuazione, da concertare in coerenza da quanto emerso dalle fasi di elaborazione dei quadri conoscitivi, viene normata all'interno dei seguenti riferimenti originati dai casi di studio trattati:
1. Nel PUG di Bologna le aree destinate alla produzione di nuovi alloggi vengono reperite tramite il collocamento degli interventi in tipologie di aree che differiscono tra di loro per specificità e tipologie dei bisogni abitativi, mediante specifiche azioni di piano.
  2. Nel PGT di Milano viene prevista la realizzazione di insediamenti di edilizia residenziale sociale per una gamma variegata di destinatari appartenenti alla "fascia grigia", in concomitanza alla riqualificazione della dotazione di alloggi di edilizia pubblica, attraverso il collocamento degli interventi ERS all'interno delle aree cedute gratuitamente al comune, destinate a dotazioni urbanistiche obbligatorie.

### 10.1.1. Il principio di sostenibilità ambientale

Il principio di sostenibilità ambientale richiama l'esigenza di coniugare la riduzione del consumo di suolo e la regolamentazione di pratiche inerenti alla rigenerazione della città esistente che agiscano in contrapposizione al *modus operandi* che caratterizzava le fasi di espansione urbana con la produzione di un'offerta abitativa sociale che soddisfi la domanda sulla base di un quadro conoscitivo previsto dal piano locale, attraverso mappature delle dotazioni di edilizia residenziale pubblica e sociale, della percentuale inerente al patrimonio ERP abitato e quello sfitto, e alla distribuzione della domanda e dell'offerta degli altri tipi di residenza temporanea, come ad esempio il rapporto tra richiesta e soddisfazione della stessa in merito agli alloggi universitari. 228. Tali strumenti derivano dalle leggi regionali di riferimento che spesso fungono da "punto di partenza" in merito alle indicazioni dei requisiti sulla cui base modellare il piano, e pongono l'accento sulla necessità di un quadro diagnostico delle fattispecie, delle dinamiche, delle dotazioni e dei fabbisogni territoriali, spesso affiancati da una fase di ascolto e partecipazione delle comunità insediate allo scopo di ottenere una restituzione precisa della vita quotidiana dei cittadini e di giungere ad una componente partecipata del piano, già occasionalmente sperimentata nei processi di pianificazione ma ancora troppo spesso vincolata ad una visione assembleare di costruzione delle decisioni, e basata nella maggior parte dei casi sulla presentazione di scelte già compiute, che ad oggi deve evolversi verso una compartecipazione, corresponsabilità e copianificazione, "praticando con rigore metodologico ed operativo la distinzione tra diverse forme di ascolto della domanda, condivisione degli obiettivi e negoziazione sull'attuazione. 229. La dimensione partecipativa delle scelte strutturali, in tal senso, innesca una procedura di raccolta delle istanze dal territorio, in una fase di diagnosi conoscitiva all'interno della dimensione più locale, e di una esplicitazione degli obiettivi condivisi dalle comunità. Al fine di permettere una reale partecipazione ai complessi fenomeni delle trasformazioni urbane occorre che "il piano urbanistico soprattutto nella sua dimensione strutturale sia comunicativo, intendendo tale necessità come esigenza di ampliare la platea di riferimento come presupposto e garanzia di performatività delle scelte di piano, per aumentare l'efficacia della pianificazione".230.

All'interno del Piano Urbanistico Generale di Bologna, le scelte attinenti alla necessità di coerenza al principio della sostenibilità ambientale, vengono analizzate, valutate e regolamentate attraverso il Documento di VALSAT, ai sensi di quanto specificato nella L.R. Emilia-Romagna 24/2017, che cita: "al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, i Comuni prendono in considerazione nei propri piani gli effetti significativi sull'ambiente e sul territorio che possono derivare dall'attuazione dei medesimi piani (...)". La VALSAT funge da elemento di valutazione complessiva del PUG, rispetto a temi e obiettivi che non riguardano esclusivamente l'impatto ambientale, ma anche gli aspetti socioeconomici, legati alla

228. Cfr. Approfondimento conoscitivo del PUG di Bologna "Approfondimenti conoscitivi" sez. e "Patrimonio abitativo"

229. Vinci I. (2010), *Pianificazione strategica in contesti fragili*, Alinea editrice, Firenze.

230. Caudo G., Palazzo L. (2000), *Comunicare l'Urbanistica*, Alinea editrice, Firenze.

tematica della pianificazione nella sua più ampia accezione. <sup>231</sup> La valutazione dell'applicazione del principio di sostenibilità all'interno del PUG per quanto riguarda l'integrazione di risposte alle istanze correlate alla questione abitativa, è presente, all'interno del medesimo documento di VALSAT, nella sezione dedicata alla valutazione della sostenibilità degli interventi riferibili alla Strategia Urbana 2.2.2. "Abitabilità e inclusione": il riferimento per costituire un quadro di coerenza sul tema dell'abitare è conferito dal documento "Indagine sul mercato degli alloggi in locazione del Comune di Bologna" <sup>232</sup>, che valuta l'offerta abitativa come "sottodimensionata", e mette in luce una potenziale domanda di circa 6000 alloggi in locazione; il Documento decreta che una soluzione da attuare attraverso nuova edificazione non si caratterizzi come sufficiente per rispondere alla domanda inevasa di alloggi; una risposta più efficace si configura nella riconversione di un patrimonio che non risponde più alle esigenze espresse dalla domanda, a causa del cambiamento di quest'ultima e della vetustà dello stock abitativo attualmente in dotazione. Da questa esigenza il Documento fa originare una necessità di riqualificazione del patrimonio esistente, su cui tuttavia, a causa della già menzionata vetustà, si reputa opportuno intervenire con interventi di ristrutturazione profonda dell'edificato e di rigenerazione urbana, per adeguare le prestazioni ai livelli richiesti sotto il profilo di efficienza energetica, operando attraverso il contenimento delle attività di cantiere e del consumo di suolo. All'interno di ognuna delle azioni contenute nei profili delle Strategie Urbane e locali elencate nel documento di piano, è presente una sezione denominata "condizioni di sostenibilità per gli interventi urbanistici", in cui vengono sanciti i compiti degli strumenti attuativi in merito al raggiungimento della sostenibilità ambientale, ed anche socioeconomica, degli interventi: ad esempio, all'interno dell'azione 2.2a "Favorire la riqualificazione e la realizzazione delle dotazioni territoriali", le condizioni di sostenibilità sanciscono, per gli strumenti attuativi, il compito di "individuare e definire le dotazioni territoriali da realizzare/riqualificare nel corso dell'arco di tempo della propria validità, determinandone le quantità, gli usi e la collocazione nel contesto urbano di riferimento e nel sistema di relazioni sintetizzato nelle Strategie locali", di "individuare le modalità e i tempi di attuazione delle misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale", e di "contribuire ad assicurare il raggiungimento, alla sola scala comunale, della soglia minima dei mq determinati per ogni abitante effettivo e potenziale di aree pubbliche per attrezzature e spazi collettivi", nonché di verificare la continuità e l'efficacia dei percorsi partecipativi attraverso cui è stata concertata la costruzione del piano tra istituzioni e cittadinanza. Inoltre, per operare in ottemperanza al principio di sostenibilità socioeconomica degli interventi, "nel caso di interventi urbanistici da realizzarsi nelle aree a rischio di marginalità sociale, ove non è prevista la realizzazione di interventi di ERS, si dovrà prevedere la realizzazione di specifiche opere di rigenerazione del sistema delle attrezzature e degli spazi pubblici il cui valore sia commisurato a quello del mag-

<sup>231</sup>. Cfr. Documento VALSAT, PUG Bologna. Fonte: <http://sitmappe.comune.bologna.it/pugviewer/#!/app/map/default>

<sup>232</sup>. Gentili A., Tassinari F., Zoboli A. (2018), *Indagine sul mercato degli alloggi in locazione del Comune di Bologna*, Istituto Carlo Cattaneo, Bologna.

gior guadagno derivante dall'assenza dell'obbligo di ERS." 233.

All'interno del Documento di Piano del PGT di Milano, il documento "Obiettivi di sostenibilità ambientale e delle strategie di piano", suddiviso in "tematismi ambientali" messi a confronto con obiettivi generali e specifici di rigenerazione urbana, contenuto nel par. 5.1.1. "Obiettivi di sostenibilità ambientale del piano" all'interno dell'analisi di coerenza esterna della Valutazione ambientale strategica, comprende degli obiettivi di sostenibilità ambientale correlati ad altrettanti obiettivi di "Sostenibilità sociale" stabiliti per il piano: il tematismo "Popolazione e salute umana" è correlato all'obiettivo generale "Contribuire a un elevato livello della qualità della vita e di benessere sociale", che nell'articolazione degli obiettivi specifici annovera l'obiettivo correlato alla sostenibilità sociale "Potenziamento dell'offerta di affitto accessibile", che sarà attuato con gli strumenti previsti dall'art.9 del Piano delle Regole, coniugato all'obiettivo di sostenibilità ambientale e rigenerazione urbana "Incentivazione del rinnovamento del patrimonio di edilizia esistente, anche attraverso il recupero edifici dismessi", che viene attuato attraverso gli strumenti previsti dall'art.11 del medesimo Piano delle Regole. Il PGT di Milano combina gli obiettivi di rigenerazione urbana in continuità con il principio di sostenibilità socioeconomica degli interventi, oltre che ambientale, tramite la compresenza delle disposizioni contenute nell'Art. 9 del Piano delle Regole, e dell' Art. 10, "Sostenibilità ambientale e resilienza urbana": gli interventi "atti ad incentivare la sostenibilità ambientale e resilienza urbana mediante l'introduzione di nuovi standard" sono applicabili su tutto il territorio comunale, e all'interno delle pratiche di rigenerazione e introduzione dei nuovi standard già menzionati, possono concorrere interventi di realizzazione di alloggi di Edilizia Residenziale Sociale, come disciplinati dall'Art.9, che ottengono ulteriori incentivi e premialità qualora la combinazione di tali interventi ricada all'interno degli "ambiti caratterizzati da alta accessibilità", individuati dal Documento di Piano ed alle Aree per realizzare nuova edilizia residenziale sociale individuate dal Piano dei Servizi. 234. In questo modo, oltre alle aree stabilite a priori per l'introduzione di quote di ERS da realizzare attraverso il ricorso a strumenti attuativi, come Accordi di Programma o Piani Attuativi, sono stabilite le condizioni utili a superare il rischio di marginalizzazione dovuto alla concentrazione di interventi per nuovi alloggi di edilizia pubblica/sociale solamente in specifiche aree; tuttavia, la possibilità di monetizzare le quote di ERS di nuova realizzazione all'interno degli Ambiti di Rinnovamento Urbano 235., potrebbe vanificare in una certa misura tale obiettivo; tuttavia, i proventi di tale monetizzazione devono essere utilizzati per interventi relativi alla riqualificazione dei servizi abitativi pubblici esistenti a carico del medesimo attuatore o, in alternativa, vincolandoli su specifico capitolo di bilancio destinato alla realizzazione di servizi abitativi pubblici. A seguito delle gravi problematiche inerenti al reperimento di alloggi accessibili nella città di Milano, problematiche che hanno già travalicato da tempo la dimensione delle fasce di popolazione in condizioni di estrema fragilità econo-

233. Cfr. Condizioni di sostenibilità per gli interventi urbanistici. PUG, Documento di Piano.

Fonte: <http://sitmappe.comune.bologna.it/pugviewer/#!/app/map/default>

234. Parallelamente ai nuovi dispositivi finalizzati a sostenere la riqualificazione e l'incremento delle dotazioni di edilizia residenziale sociale attraverso le risorse provenienti dalla realizzazione di interventi privati, il Piano individua nuove aree di proprietà comunale, per una estensione di poco meno inferiore a 100.000 mq, in cui realizzare, attraverso idonee procedure pubbliche, nuove quote di ERS.

Cfr. art. 8 Piano dei Servizi, PGT Milano. Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

235. La quota relativa alla Edilizia Residenziale Sociale, di cui agli articoli 8 comma 5 e 9 comma 4, può essere monetizzata secondo i criteri e gli indirizzi da individuarsi mediante apposita deliberazione della Giunta Comunale che definisca i valori avendo come riferimento almeno i costi di realizzazione. Cfr. PGT Milano Piano delle Regole, art. 15 Disciplina del Piano. Fonte: <https://www.pgt.comune.milano.it>

mica e che ormai sono trasversalmente ramificate nella struttura demografica della popolazione, a causa delle difficoltà occorse a seguito dello scoppio della pandemia e del conflitto russo – ucraino, che hanno determinato significativi cambiamenti nell’ambito socio – economico, il comune di Milano, nell’aprile 2023, ha annunciato l’inizio di un processo per una variante di piano che, tra le varie misure, annuncia una semplificazione per rendere più agevole la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale: il comune di Milano si impegna ad “accrescere l’offerta di abitazioni a prezzi accessibili, soprattutto per riuscire ad incrociare la domanda di giovani, studenti, famiglie di neoformazione e anziani in difficoltà: verranno quindi ulteriormente agevolati gli interventi di housing sociale, ad esempio con la diminuzione della soglia di superficie che ne rende obbligatoria la realizzazione (oggi fissata a 10.000 m<sup>2</sup>), con la definizione di sistemi di agevolazione per nuove offerte di edilizia in affitto e per il rilancio di quella convenzionata ordinaria, e con la semplificazione dello stesso impianto normativo del PGT perché si possa promuovere innovazione e inclusione, attraendo al contempo nuovi investimenti.”. 236. Tale innovazione potrebbe arrivare a “mitigare” gli effetti del necessario compromesso della possibilità di monetizzazione delle quote di edilizia residenziale sociale da realizzare negli Ambiti di Rinnovo Urbano, auspicando che la già menzionata riduzione della soglia di superficie obbligatoria da destinare ad alloggi ERS ne favorisca la realizzazione di minori cubature, ma in maniera più diffusa. All’interno del NPRG di Roma del 2008, per garantire all’Amministrazione un patrimonio di aree per l’attivazione e la realizzazione di interventi di interesse pubblico, viene individuata una specifica componente, gli Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata, localizzata in aree agricole adiacenti alla città esistente e comunque coinvolte nel processo di urbanizzazione, la cui trasformabilità risulta appunto “vincolata” all’avvio, da parte dell’Amministrazione, di interventi con finalità di interesse pubblico e generale, quali, oltre al trasferimento dei diritti edificatori delle compensazioni e di quelli provenienti da operazioni di sostituzione edilizia, la realizzazione di insediamenti di edilizia residenziale pubblica o di spazi pubblici. 237. La giunta comunale assimila l’ERS al novero degli interventi di interesse pubblico e generale, e dunque sancisce, tramite apposita delibera, l’individuazione di nuovi ADR, finalizzati al reperimento di aree per l’attuazione del Piano Comunale di “housing sociale”, nell’ambito di altri interventi di interesse pubblico. Il NPRG opera in ottemperanza al principio della sostenibilità ambientale anche nella concertazione della “cura del ferro”, intesa come l’estesa opera di riqualificazione, normata dal PAG (“piano di assetto generale” di riferimento, della rete di trasporto pubblico su ferro, per assicurare una mobilità efficiente ed ecologica per la maggior parte dei cittadini, residenti e no, e per ridurre il peso del trasporto individuale motorizzato, cioè quello su automobile, a favore del trasporto collettivo di massa. 238. Il potenziamento dei sistemi della mobilità e delle infrastrutture affiancava, attraverso una strategia di “ricollegamento” delle aree periferiche con quelle

236. Rigenerazione urbana. Aggiornamento del PGT, via al procedimento: il Comune punta su qualità ambientale e case a prezzi equi. Fonte: <https://comune.milano.it>

237. Ricci L., (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*. Franco Angeli, Milano.

238. Ricci L. (2009), op.cit.

centrali, i programmi di densificazione della dotazione di edilizia residenziale pubblica: difatti, questa opera di potenziamento veniva considerata fondamentale “per la crescita delle nuove centralità e del sistema metropolitano comunale” nell’ottica secondo cui “i trasporti di massa su ferro rappresentano il fattore assolutamente decisivo per la formazione di strutture metropolitane efficienti ed equilibrate”. 239.

239. Campos Venuti G. (2005), *Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione*, in *Metronomie rivista*, XII, dicembre 2005. Fonte: <https://cittametropolitana.bo.it>

### *10.1.2. Il superamento delle problematiche di marginalizzazione sociale, a favore dell'inclusione da realizzare attraverso la costruzione di mixité sociale negli insediamenti*

Il principio di sostenibilità sociale, elemento fondamentale all'interno delle necessarie innovazioni della struttura tripartita delle tre dimensioni del piano, in ottemperanza alla sua natura intrinseca, deve compiersi attraverso il superamento delle problematiche di ghettizzazione sociale e di disagio abitativo a favore del criterio di mixité sociale attraverso interventi che, contestualmente, integrino nelle aree da rigenerare la dotazione di alloggi di edilizia sociale, integrata con edilizia a libero mercato per favorire la nascita di partenariati pubblico - privati.

Il PUG di Bologna combatte la segregazione sociale fin dalla concezione dell'Approfondimento Conoscitivo del Piano, all'interno del quale viene dedicata una specifica sezione all'approfondimento conoscitivo in merito alla struttura della popolazione della città. La popolazione viene suddivisa in popolazione "stabile" ed utenti che svolgono un utilizzo "temporaneo" della città; viene identificata la distribuzione in fasce demografiche, ed in merito alla questione abitativa, viene effettuato un approfondimento inerente alla "condizione abitativa" delle fasce di popolazione esaminate: i bisogni abitativi degli utenti temporanei sono strutturalmente differenti da quelli degli utenti stabili, così come le modalità di vivere la città; nell'ottica del superamento delle dinamiche di segregazione, originate sin dalla costruzione di quartieri su modello della legge 167/62 e acuiti ulteriormente, sin dalla fase della metropolizzazione del territorio fino ad arrivare nell'ultimo decennio, caratterizzato da crisi economica e dallo scoppio della pandemia, il comune di Bologna con il PUG si pone l'obiettivo di combattere l'emarginazione sociale, e la turistificazione di massa negli antichi nuclei storici della città, che si somma alla problematica dell'ampissima richiesta di alloggi da parte degli studenti fuorisede che necessitano di un'abitazione nelle vicinanze del plesso universitario, o che perlomeno lo renda non troppo difficilmente raggiungibile, attraverso la concertazione di specifiche strategie legate alla casa, tra le quali la più significativa si caratterizza nell'azione 2.1c delle Strategie Urbane, "sperimentare nuove forme abitative": dalle analisi effettuate dal documento "Profilo e conoscenze", all'interno degli approfondimenti conoscitivi del Piano, emerge la necessità di assicurare una maggiore articolazione dell'offerta di nuove abitazioni in coerenza con la richiesta proveniente da nuovi e differenti tipi di utenti: anziani, giovani famiglie, studenti universitari, lavoratori e residenti temporanei, immigrati; il PUG si impegna a che non solo queste abitazioni rispondano ad una domanda diversificata, ma affinché garantiscano anche un certo grado di flessibilità rispetto all'utenza, per far fronte ai mutamenti che la domanda avrà nel tempo e alle conseguenti esigenze che gli utenti esprimeranno. Sul filone concettuale di tale azione di piano, nel 2023 è stato approvato dal Comune di Bologna il nuovo Piano per l'abitare, descritto più dettagliatamente all'interno del capitolo 6 dedicato alle

sperimentazioni in corso nei contesti di riforma regionale: il Piano per l'abitare individua ulteriori aree caratterizzate dalla presenza di edifici inutilizzati, in cui vengono sperimentate nuove forme di abitare come housing collaborativo, e vengono altresì regolamentate pratiche di auto riqualificazione degli edifici abitati secondo tali forme e del tessuto urbano circostante; la marginalizzazione e l'esclusione sociale viene abbattuta dall'utilizzo sapiente della gestione sociale, che trasforma queste esperienze in poli sociali e culturali che rivitalizzano i territori in cui sono immerse, attraverso servizi offerti alla cittadinanza, e varie tipologie di manifestazioni culturali.

Ulteriore riferimento a cui correlare il principio di sostenibilità sociale del Piano innovato è riscontrabile all'interno della Visione contenuta nella Relazione Generale del Documento di Piano, "Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie, Spazi", in cui viene articolato un quadro conoscitivo in merito alle rilevanti trasformazioni avvenute nella composizione demografica della popolazione: per la popolazione più fragile, a minor reddito, colpita da forme di disoccupazione e precarietà, da nuove tipologie di disagio ed esclusione, che risiede prevalentemente nelle periferie urbane e nei comuni che offrono opportunità abitative a minor prezzo, con effetti sull'abitabilità di alcune parti della città e del territorio, viene elaborata una strategia per conferire risposte efficaci a una nuova domanda di casa, denominata "Rendere Equa Milano. Più case in affitto sociale", attraverso cui il piano si propone di privilegiare la manutenzione e riqualificazione strutturale ed energetica dell'esistente, recuperando le porzioni di patrimonio pubblico oggi sfitto, potenziando il comparto degli alloggi accessibili orientando le misure di incentivo e sostegno pubblico ad operazioni concertate attraverso meccanismi di partenariato pubblico - privato, con l'obiettivo di massimizzare e rendere sostenibili programmi di sviluppo dedicati alla locazione a canoni contenuti. Ci sono alcuni limiti nella costruzione della mixité all'interno delle previsioni del PGT, poiché essa, di fatto, viene applicata quasi esclusivamente nelle fasce di territorio urbanizzato che costituiscono "la prima periferia urbana", ormai investita dagli stessi fenomeni di *gentrification* che caratterizzano le aree centrali, e che dunque giustifica l'urgente approccio di contrasto alla segregazione sociale, e nelle periferie "storiche", dove viene concentrata una quantità rilevante di interventi di housing sociale, riguardo ai quali la maggior parte viene attuata in aree con vuoti destinati a "densificazione edilizia", operazione dietro la quale sono celate logiche inerenti al raggiungimento della rendita urbana attraverso l'investimento immobiliare, anziché inerenti alla lotta all'esclusione sociale: tra le altre cose, l'annunciato processo per una variante del PGT dovrebbe tendere ad un arresto di tali dinamiche, nella dichiarata intenzione di semplificazione della burocrazia nella finalità di rendere più semplice la costruzione di un aumento della dotazione di alloggi accessibili.

### *10.1.3. Il principio della sostenibilità economica: meccanismi perequativi per supportare le politiche abitative nel piano urbanistico locale e il ricorso a canali di finanziamento pubblico che trovino una programmazione integrata nella pianificazione*

L'utilizzo dei meccanismi perequativi per raggiungere una dimensione ottemperante al principio della sostenibilità economica all'interno delle azioni attuate dal Piano, parte dall'assunto dell'obiettivo di raggiungimento dei seguenti risultati: poiché nella maggior parte dei casi, fattore, questo, che ha quasi sempre contribuito al mancato raggiungimento degli obiettivi della pianificazione all'interno di una vasta molteplicità di esperienze di pianificazione, i proprietari non sono interessati ad impiegare a "zero guadagno" i loro capitali immobili in programmazioni destinate a fini collettivi e sociali, l'utilizzo del meccanismo perequativo tende a raggiungere una dimensione di "equità distributiva", in cui tutte le aree, destinate ad impieghi economicamente vantaggiosi come ad utilizzi per la costruzione di servizi pubblici, ricevono una medesima quantità edificatoria; la finalità è quella di rendere le proprietà meno interessate a dirottare verso fini privati scelte orientate verso benefici collettivi: attraverso la perequazione, l'amministrazione riceve a valori nulli i suoli destinati alla città pubblica.

All'interno del PGT di Milano, la perequazione viene applicata all'interno degli Ambiti di Rigenerazione Urbana, costituiti da Ambiti di Rinnovamento Urbano, Ambiti di Rigenerazione Ambientale, nei Nuclei storici esterni e Spazi a vocazione pedonale e nei Nodi di interscambio: in tali aree è consentito il trasferimento di diritti edificatori pari all'Indice di edificabilità Territoriale unico o alle volumetrie esistenti, da pertinenza diretta ad altra pertinenza diretta. <sup>240</sup>. All'interno di tali ambiti, come già menzionato, è consentito il superamento dell'indice di edificabilità massimo a patto che la quota eccedente sia costituita da edilizia residenziale sociale. In riferimento al modello proposto dal PGT di Milano, all'interno dell'art.2 del Documento di Piano sono elencati i "principi generali" in merito all'utilizzo del modello perequativo: l'applicazione dei diritti edificatori in forma perequata prevista dal Documento di Piano è strumento di equità tra le parti interessate in relazione alla distribuzione dei benefici, delle opportunità e degli oneri derivanti dalle trasformazioni urbanistiche; il suo utilizzo è finalizzato all'acquisizione a titolo gratuito da parte del Comune delle aree destinate alla realizzazione delle dotazioni territoriali pubbliche e di interesse pubblico e generale previste dal Piano dei Servizi. Mediante l'applicazione del meccanismo perequativo i proprietari interessati, indipendentemente dalle specifiche destinazioni d'uso assegnate alle singole aree, partecipano, in misura proporzionale alle proprietà possedute, alla capacità edificatoria riconosciuta dal PGT e agli oneri per la realizzazione della dotazione di servizi. Nelle esperienze di pianificazione più avanzate, il ruolo dello strumento perequativo è quello di concedere la realizzazione di quantità di edificazione coerenti con la strategia di sviluppo di una città, e di affidare al mercato e ai suoi operatori il compito di sfruttare al meglio le opportunità

<sup>240</sup>. Cfr. art.7 comma 11 Piano delle Regole, PGT Milano. Fonte: <https://comune.milano.it>

offerte dal piano. Gli strumenti perequativi del PGT di Milano sono finalizzati ad ottenere l'acquisizione di aree all'interno degli Ambiti di Trasformazione del Documento di Piano da destinare a servizi, strumentali all'attuazione delle politiche per la residenza ed i servizi e le attrezzature di interesse pubblico e generale. A fronte di tali obiettivi, le azioni sono indirizzate prevalentemente verso la semplificazione e la facilitazione delle modalità di impiego e di acquisizione dei diritti edificatori, all'introduzione di criteri di premialità finalizzati alla promozione di interventi caratterizzati da rilevante interesse pubblico, alla promozione di regole flessibili volte alla semplificazione delle procedure di attuazione degli ambiti, senza tuttavia ledere il perseguimento degli interessi pubblici esplicitati nel Piano. I criteri di incentivazione sono nel PGT di Milano dunque intesi come opportunità offerta alla proprietà e ai soggetti dello sviluppo immobiliare come ulteriori e complementari strumenti in grado di arricchire le potenzialità offerte dagli strumenti della perequazione e dalla commercializzazione dei diritti edificatori: uno dei criteri generali di applicazione dei meccanismi di incentivazione è inerente alla realizzazione di edilizia residenziale a carattere sociale; la principale componente di incentivazione è connessa all'attuazione di edilizia residenziale pubblica e riguarda l'indice volumetrico aggiuntivo per l'edilizia residenziale a carattere sociale.

Il PUG di Bologna sostiene e promuove interventi di riuso e rigenerazione urbana che prevedano la realizzazione di abitazioni da porre in locazione, attraverso l'individuazione di incentivi tributari da applicarsi alle superfici realizzate per la locazione a lungo termine, per un periodo pari almeno a 20 anni a canoni definiti, nei termini degli Accordi Territoriali vigenti ai sensi della L 431/98 - art. 2 co. 3, e come sancito da apposita convenzione tra le parti. <sup>241</sup> Viene incentivata l'immissione sul mercato di alloggi in locazione, sia secondo la logica tradizionale che con riferimento ad alcune categorie innovative di servizi abitativi, quali il co-living/co-housing, il senior housing, lo student housing; l'incentivazione consiste nel favorire interventi di riuso e rigenerazione urbana destinati alla locazione e in particolare a queste modalità di gestione, promuovendo iniziative attraverso l'impiego di risorse proprie (anche in termini di patrimonio disponibile) o derivate da finanziamenti dedicati da parte di Regione, Stato o Unione Europea. Il PUG di Bologna è forse l'esperienza più innovativa in assoluto sul suolo italiano in ambito di utilizzo dello strumento perequativo, che nel fattuale contesto è completamente avulso dai meccanismi di asservimento alle logiche capitalistiche di mercato che tanto influenzano le negoziazioni per le trasformazioni urbane a carattere sociale nella maggior parte delle altre esperienze di pianificazione territoriale in Italia.

<sup>241</sup> Cfr. parte seconda, cap. 8, *Le schede. I piani locali*. Allegato 1 – PUG Bologna.

#### *10.1.4. La definizione dell'edilizia sociale come standard urbanistico aggiuntivo rispetto alle dotazioni previste dal Decreto Ministeriale 1444/68*

Il piano innovato deve operare con coerenza, nell'ambito dell'integrazione delle politiche abitative all'interno degli strumenti attuativi che concorrono alla trasformazione delle città, alla più recente definizione in merito alla qualificazione dell'edilizia residenziale sociale come standard urbanistico obbligatorio in aggiunta alle previsioni ormai ultra-quarantennali del DM 1444/68. Tale definizione è sancita dal Decreto 22 aprile 2008 "Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea", che cita, nell'art.1 co.5: "L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali."

Il PUG di Bologna, nel definire la strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale, conferma l'attuale quota complessiva di aree pubbliche destinate a servizi, esistente nel territorio urbanizzato, destinando tali aree prioritariamente a soddisfare il fabbisogno di nuove dotazioni territoriali ovvero all'ammodernamento e qualificazione delle opere e infrastrutture pubbliche esistenti. Il Comune, allo scopo di promuovere la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale con il concorso dei privati, può conferire agli stessi, in diritto di superficie, le aree pubbliche destinate a servizi nelle quali non siano state realizzate, o non siano in corso di realizzazione, dotazioni territoriali, infrastrutture o servizi pubblici, quale concorso per la realizzazione dei medesimi interventi, secondo criteri di imparzialità e trasparenza, qualora nel documento di Valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale sia verificato che l'adeguamento delle dotazioni di attrezzature e spazi collettivi, pregressi e quelli generati dagli interventi, sia pienamente soddisfatto nei medesimi ambiti o in aree contermini ovvero in aree agevolmente accessibili con appositi percorsi ciclo pedonali protetti e con l'apposita organizzazione dei trasporti pubblici. Le medesime aree pubbliche possono altresì essere concesse in diritto di superficie a privati, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento, ove risultino indispensabili per realizzare interventi di riuso e rigenerazione urbana, con integrazione di dotazioni di edilizia residenziale sociale.

Il PGT di Milano adegua la dotazione degli standard rendendo obbligatoria la realizzazione di quote di ERS sia all'interno degli interventi di modifica d'uso superiori a 10.000 mq di SL che in quelli di nuova costruzione interessanti una ST superiore a 10.000 mq; ammette inoltre la possibilità del superamento dell'indice di edificabilità massimo sia nelle piazze che nei "nodi di interscambio" all'interno di ambiti oggetto di rigenerazione, sia all'interno di ambiti a elevata accessibilità anche attraverso la realizzazione di servizi abitativi sociali e/o pubblici nonché quote di ERS.

### *10.1.5. Definizione di diverse forme di edilizia pubblica/sociale, relativi destinatari e relative modalità di acquisizione delle aree e procedimenti di attuazione*

Dalle analisi effettuate nelle varie sezioni inerenti al quadro conoscitivo dei Piani più recenti, emerge come la domanda di abitazioni sia in crescita esponenziale, soprattutto nelle zone centrali, in un contesto in cui l'offerta risulta ridotta: la domanda potenziale di locazioni risulta molto superiore all'offerta disponibile in quasi tutte le grandi città. Attraverso specifiche azioni, il "piano innovato" si pone l'obiettivo di incrementare e assicurare una varia e adeguata offerta di nuove abitazioni, per andare incontro alle domande ed esigenze provenienti dalle differenti fasce di popolazione: anziani, giovani, famiglie, studenti e lavoratori. Le nuove abitazioni verranno realizzate, in coerenza con il Principio di sostenibilità, con il recupero del patrimonio edilizio esistente, attraverso il recepimento delle previsioni di strumenti previgenti, e attraverso interventi diffusi di riuso e rigenerazione urbana. Il Piano incentiva l'orientamento di questi interventi al mercato abitativo in locazione, con particolare interesse per lo sviluppo di segmenti di mercato innovativi.

Il PUG di Bologna stabilisce il reperimento delle aree destinate alla produzione di nuovi alloggi di edilizia residenziale sociale per assicurare una varia e adeguata offerta di nuove abitazioni, per andare incontro alla domanda e alle esigenze di differenti fasce di popolazione, collocando gli interventi nelle aree ove siano presenti porzioni di patrimonio esistente da recuperare (in ottemperanza all'azione 1.1a "Favorire il recupero e l'efficientamento del patrimonio edilizio esistente"), all'interno di parti di città non completate (in ottemperanza all' Azione 1.1b "Completare le parti di città dove la trasformazione non è compiuta"), ed attraverso interventi di riuso e rigenerazione di aree urbane collocate all'interno delle "parti di città da rigenerare" (in ottemperanza all'azione Azione 1.1c "Favorire interventi di riuso e rigenerazione urbana delle aree edificate e dei suoli antropizzati"), prevedendo contestualmente incentivi tributari da applicarsi alle superfici realizzate per la locazione a lungo termine.

Il PGT di Milano prevede la realizzazione di insediamenti di edilizia residenziale sociale per una gamma variegata di destinatari appartenenti alla "fascia grigia", in concomitanza alla riqualificazione della dotazione di alloggi di edilizia pubblica, attraverso il collocamento degli interventi inerenti ERS, che possono essere realizzati direttamente da soggetti privati, in cambio di misure di cubatura premiale ed incentivazioni economiche, su aree cedute gratuitamente al Comune all'interno delle dotazioni urbanistiche obbligatorie per una quota fino al 20% della ST complessiva dell'intervento, anche mediante l'assegnazione in diritto di superficie, su porzione della superficie territoriale complessiva dell'intervento, senza obbligo di cessione ma con gestione dei servizi abitativi realizzati a carico del privato e sulla porzione di aree fondiari non cedute purché siano attuati nell'ambito della medesima procedura edilizia. Gli interventi di edilizia residenziale sociale operati trami-

te il PGT si rivolgono a varie fasce di popolazione, come specificato nell'articolo 9 del Piano delle Regole che disciplina le procedure di attuazione per interventi di edilizia residenziale sociale, costituite da studenti, anziani autosufficienti da collocare in abitazioni collettive, e nuclei caratterizzati da particolare fragilità sociale che non possono accedere alle graduatorie di edilizia residenziale pubblica a seguito di problematiche non costituite da disagi di natura economica. La formulazione dei destinatari dei programmi di edilizia residenziale sociale rispecchia profondamente le trasformazioni urbane intercorse nelle varie generazioni urbanistiche: Bologna non ha conosciuto il medesimo fenomeno di espulsione dalle remunerative aree centrali nell'epoca della deregulation urbanistica allo stesso modo di Milano, che tuttavia si dimostra più resiliente, avendo a disposizione un ampio parco di edilizia pubblica da riqualificare, diretta conseguenza dei programmi di edilizia pubblica e popolare costruiti su misura di una metropoli; la città di Bologna affronta invece il fenomeno di una questione abitativa correlata ad un utilizzo massiccio di una città che non è ancora divenuta propriamente una metropoli, che non ha attraversato massicce dinamiche di espulsione della popolazione dalle aree centrali come altre, e che ha conosciuto l'epoca dei piani riformisti finalizzati a coniugare la pianificazione urbanistica con le istanze di giustizia sociale; è caratterizzata dunque, da un tessuto sociale più variegato che permette di creare una maggiore inclusione sociale nelle procedure di soddisfacimento della domanda abitativa rispetto a Milano, costretta, come già menzionato, a scendere a compromessi che influenzano talvolta in maniera negativa gli esiti attesi dalla faticosa integrazione delle politiche abitative nella pianificazione locale, come ad esempio la possibilità della monetizzazione delle quote di edilizia residenziale sociale stabilite obbligatoriamente dalle norme di attuazione del Piano.

## 10.2 La dimensione operativa

La dimensione operativa dei piani riordina i sistemi di azioni riferibili a specifici contesti sociali e territoriali, che fungono da “linee di indirizzo” per la normazione degli interventi da localizzare. L’operatività del piano, intesa come la capacità di attuare scelte peculiari sui territori ha visto la sua evoluzione attraverso vari tipi di sperimentazione, che spesso hanno dovuto fronteggiare difficoltà dovute a dinamiche totalmente esogene dalla disciplina della pianificazione urbanistica; la crisi economica del 2008 ha spesso contribuito a costituire oggi uno scenario di pianificazioni attuative nelle aree da riqualificare nelle principali città, che sono state prevalentemente disattese; è qui che entra in gioco l’importanza della dimensione della sperimentazione nella sua concettualizzazione attuativa, fondamentale per la dimensione operativa del nuovo piano poiché prevalentemente in gran misura coerente con le trasformazioni delle dinamiche urbane e socioeconomiche che caratterizzano i territori; difatti, tale dimensione deve necessariamente confrontarsi con il quadro delineato attraverso l’analisi della sperimentazione dei nuovi piani locali dei principi contenuti nelle più evolute leggi regionali in materia di governo del territorio e di rigenerazione urbana, da cui scaturiscono percorsi evolutivi differenti, relativi a nuovi approcci di tipo partenariale, in grado di assicurare per gli strumenti di pianificazione equità e operatività. Una delle emergenti conseguentemente alla manchevole attuazione delle previsioni di piano, legata a lungaggini burocratiche e scarsa attuabilità, è il principio della “semplificazione”, che caratterizza le leggi regionali maggiormente innovative: in tale ambito, una politica per la casa che abbia effetti incisivi e duraturi non può che usare strumenti diversi, utilizzo che appunto richiede un processo di semplificazione che deve essere orientata a definire con precisione le tipologie di “servizi abitativi” a cui far corrispondere un indirizzo inerente alla definizione del rapporto con le fonti di finanziamento e con la definizione di dotazione territoriale. Nella dimensione operativa del piano innovato, è necessaria una definizione chiara dei servizi abitativi, anche attraverso l’integrazione dell’offerta correlata con altre tipologie di servizi ne-

cessari a garantire la qualità urbana e la qualità della vita per tutti i quartieri, tramite criteri premiali per le fasi di attuazione.

Di seguito, vengono riportate in maniera esaustiva le principali innovazioni correlate alla dimensione operativa del “nuovo piano”, e dei riferimenti originati dalle esperienze di pianificazione analizzate nella Seconda Parte della Tesi, di seguito elencate in maniera più sintetica:

- La definizione di servizi abitativi tramite integrazione dell’offerta con altre tipologie di servizi atti a garantire la qualità urbana, concretizzata nel piano innovato attraverso una programmazione degli interventi non ancorata alla dimensione rigida e conformativa della proprietà e dei suoli, nelle modalità di seguito espresse riguardo le fattispecie dei casi di studio analizzati nella presente ricerca:
  1. Il PUG di Bologna regola l’introduzione di un mix funzionale e tipologico nelle aree specializzate prossime a tessuti residenziali secondo le disposizioni contenute nell’azione 2.1d del PUG, correlata al novero inerente al miglioramento dell’offerta abitativa delle strategie urbane (cfr. “azione 2.1 Estendere l’accesso alla casa”); l’articolazione di tale uso comprende la realizzazione di quote di ERS.
  2. Il PGT Milano 2030 disloca le quote residue di ERS negli ambiti per le Grandi Funzioni Urbane, destinati alla localizzazione di rilevanti funzioni per servizi pubblici e/o di interesse pubblico e per funzioni private aventi carattere strategico, come disciplinato rispettivamente negli artt. 9 e 16 delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole.
  
- La definizione dei rapporti tra interventi residenziali pubblici e privati negli ambiti di trasformazione, e dei relativi meccanismi di acquisizione delle aree e di attuazione degli interventi, che il piano innovato si propone di implementare tramite interventi di riuso e rigenerazione urbana destinati alla locazione e a innovative modalità di gestione sociale, come disciplinato rispettivamente:
  1. Nel PUG di Bologna, che promuove interventi di riuso e rigenerazione urbana per incentivare l’immissione sul mercato di alloggi in locazione, sia secondo la logica tradizionale che con riferimento ad alcune categorie innovative di servizi abitativi;
  2. Nel PGT Milano 2030, in cui i servizi pubblici e di interesse pubblico o generale da localizzare possono essere realizzati su aree o in edifici del Tessuto Urbano Consolidato secondo criteri di qualità, fruibilità ed accessibilità per promuovere

mix funzionale, come disciplinato dall'art. 9 del Piano delle Regole in merito alle quote insediabili di ERS, considerato a tutti gli effetti dalla visione strategica del Piano come un servizio di interesse pubblico e generale.

- La definizione di forme di partenariato pubblico-privato e di relativi strumenti di attuazione, che il piano innovato declina nella definizione di regole per la gestione del patrimonio edilizio da recuperare da destinare ad ERS che prevedono l'affiancamento di realtà di gestione sociale per consolidare i percorsi di partecipazione che conducono alle scelte di copianificazione nella costruzione di città più sostenibili e inclusive, nella maniera concertata all'interno dei seguenti strumenti urbanistici oggetto della trattazione della tesi:
  1. Il PUG di Bologna, che utilizza lo strumento del partenariato per opere di recupero dei manufatti edilizi esistenti per aumentare la quota di edilizia sociale, attraverso partnership tra enti pubblici e operatori privati; tali partnership forniscono gli indirizzi concordati tra Comune e cittadini, rivolti a differenti stakeholder sia pubblici che privati.
  2. Il PGT Milano 2030, che promuove il partenariato pubblico-privato, per ottenere il riassetto urbanistico delle aree di proprietà comunale mediante trasferimento di diritti edificatori perequati, sia pubblici sia privati.

### *10.2.1. Definizione di servizi abitativi tramite integrazione dell'offerta abitativa con altre tipologie di servizi necessari a garantire la qualità urbana e la qualità della vita per i quartieri*

All'interno delle strutture "tradizionali" dei piani, attraverso la componente operativa vengono tradotti in progetto urbanistico i contenuti generali, programmatici e non vincolanti del piano strutturale, selezionando specificamente le occasioni in cui avviare i processi di trasformazione – intesi sempre più come momento di rigenerazione urbana intensiva e localizzata, anziché come espansione – secondo una opportuna valutazione della maturità e delle strategicità delle condizioni di attuazione. <sup>242.</sup>

Le previsioni del piano operativo assumono così un carattere regolativo-conformativo, in cui il disegno delle trasformazioni urbanistiche definisce "assetto urbanistici di dettaglio", che sono necessariamente ancorate ad una visione di coerenza nella fase dell'interpretazione progettuale nella fase attuativa delle scelte di piano: a tale visione sono saldamente ancorate le quantità e i mix funzionali ammissibili. È dunque necessario giungere ad un modello di piano che "consenta la garanzia della realizzazione delle previsioni, pubbliche e private, sia a mezzo di interventi diretti, sia con modalità indirette" <sup>243.</sup>; tale modello garantisce di introdurre in tale maniera la dimensione temporale nel piano, consentendo di avviare nel breve-medio periodo solo quelle trasformazioni urbane fattibili e per le quali sono effettivamente disponibili le risorse pubbliche, collegandosi al bilancio comunale e al programma per le opere pubbliche, e gli impegni finanziari dei privati, verificandoli anticipatamente, anche attraverso forme concorsuali: il nuovo modello di pianificazione permette in tal modo di liberare le previsioni generali di piano dalla dimensione giuridica e conformativa dei suoli e della proprietà, contenute nella componente strutturale, consentendo "di promuovere un efficace funzionamento del governo del territorio, tornando a rendere credibile il metodo della pianificazione". <sup>244.</sup>

È possibile individuare dei riferimenti per tale definizione all'interno di alcune tra le più recenti sperimentazioni italiane a livello di piani locali: il PUG di Bologna, all'interno dell'azione 2.1d "Introdurre mix funzionali e tipologici nelle aree specializzate prossime a tessuti residenziali" della strategia urbana 2.1 "Estendere l'accesso alla casa", da applicare nelle aree specializzate prossime a tessuti residenziali, concorre a definire un mix funzionale che, oltre a garantire un uso più articolato di parti di città che non ha più senso settorializzare, può essere promosso e sostenuto anche attraverso la realizzazione di interventi di ERS, se compatibili e sostenibili anche in termini sociali. La sperimentazione in oggetto segue le modalità di intervento ordinariamente stabilite per il riuso e la rigenerazione urbana definite al punto 1.1a "Favorire il recupero e l'efficientamento del patrimonio edilizio esistente" ed al punto 1.1c. "Favorire interventi di riuso e rigenerazione urbana delle aree edificate e dei suoli antropizzati": in tutto il territorio urbanizzato, ad eccezione del nucleo di antica formazione, sono consentiti interventi di Ristrutturazione urbanistica del patrimonio edilizio esistente. All'interno della stes-

<sup>242.</sup> Torresan M. (2019), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di dottorato in Pianificazione Territoriale, Urbana e del Paesaggio, Dipartimento PDTA, Università La Sapienza, Roma.

<sup>243.</sup> Ibidem.

<sup>244.</sup> Vitillo P. (2010), *Dimensione strutturale e dimensione operativa del piano*, in Bossi P., Moroni S., Poli M. (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Maggioli Editore, Rimini.

sa azione, il PUG “blocca” tutte le modifiche a destinazione d’uso verso il residenziale negli ambiti menzionati, per garantire mixité funzionale, concedendoli esclusivamente se l’area di intervento è situata in un contesto “ad elevata accessibilità” che eventualmente renda facile l’accesso a servizi situati in quartieri poco distanti. Tale azione è finalizzata ad evitare l’accentramento della sola funzione residenziale nei quartieri oggetto di realizzazione di edilizia sociale, per evitare le dinamiche di segregazione scaturite dalla realizzazione degli insediamenti monofunzionali tipici dei Piani di Zona. Inoltre, gli strumenti attuativi del PUG hanno il compito di:

- Individuare e definire le dotazioni territoriali da realizzare/riqualificare nel corso dell’arco di tempo della propria validità, determinandone le quantità, gli usi e la collocazione nel contesto urbano di riferimento e nel sistema di relazioni sintetizzato nelle Strategie locali ;
- Contribuire ad assicurare il raggiungimento, alla sola scala comunale, della soglia minima di 30 mq per ogni abitante effettivo e potenziale di aree pubbliche per attrezzature e spazi collettivi, escluse le aree destinate alla viabilità;
- Stabilire, attraverso la convenzione urbanistica, sulla base del disegno urbano contenuto nel titolo necessario per l’attuazione dell’intervento urbanistico, la disciplina per la realizzazione delle opere previste, programmando la contemporanea realizzazione e attivazione, assieme agli interventi di trasformazione, delle dotazioni territoriali ad essi connessi;

Il PGT di Milano ottempera a questa necessità “dislocando” delle quote residue di edilizia residenziale sociale negli Ambiti per le Grandi Funzioni Urbane, destinati alla localizzazione di rilevanti funzioni per servizi pubblici e/o di interesse pubblico o generale, per attrezzature pubbliche, nonché per funzioni, anche private, aventi carattere strategico. L’art. 16 disciplina l’attuazione per la rigenerazione di tali ambiti, e specifica per ognuno di loro una quota di residenze universitarie, da attuarsi in concomitanza a servizi pubblici e infrastrutture strategiche per il territorio.

### *10.2.2. La definizione quantitativa e gli adeguati rapporti tra interventi residenziali pubblici e privati negli ambiti di trasformazione/rigenerazione, ed i meccanismi di acquisizione delle aree e di attuazione degli interventi*

Nell'obiettivo di contrastare la marginalizzazione e favorire l'inclusione sociale, il PUG di Bologna promuove interventi di riuso e rigenerazione urbana che prevedano la realizzazione di abitazioni da porre in locazione, attraverso l'individuazione di incentivi tributari da applicarsi alle superfici realizzate per la locazione a lungo termine (per un periodo pari almeno a 20 anni) a canoni definiti, nei termini degli Accordi Territoriali vigenti ai sensi della L 431/98 - art. 2 co. 3, e come sancito da apposita convenzione tra le parti. <sup>245</sup> Il Comune incentiva l'immissione sul mercato di alloggi in locazione, sia secondo la logica tradizionale che con riferimento ad alcune categorie innovative di servizi abitativi, quali il co-living/co-housing <sup>246</sup>, il senior housing <sup>247</sup>, lo student housing. <sup>248</sup>

L'incentivazione consiste nel favorire interventi di riuso e rigenerazione urbana destinati alla locazione e in particolare a queste modalità di gestione, promuovendo iniziative attraverso l'impiego di risorse proprie (anche in termini di patrimonio disponibile) o derivate da finanziamenti dedicati da parte di Regione, Stato o Unione Europea. <sup>249</sup> Il Comune potenzia il Fondo sociale per l'affitto per assistere i nuclei in difficoltà nel pagamento dei canoni di locazione. Il Piano definisce l'obiettivo quantitativo e qualitativo e le modalità realizzative di interventi di edilizia residenziale sociale (ERS) nel territorio urbanizzato, ad eccezione delle aree a rischio di marginalità sociale e dei tessuti specializzati. L'azione che disciplina questi interventi, si applica all'interno delle "Aree in cui aumentare l'offerta di Edilizia Residenziale Sociale".

Il Piano determina in 6.000 alloggi il fabbisogno di ERS da realizzarsi nell'arco di dieci anni. Per concorrere a soddisfare il fabbisogno di edilizia sociale sono individuate le seguenti disposizioni:

- Negli interventi di Addensamento o sostituzione urbana di cui alla LR 24/2017 - art.7 co. 4 l. c, che interessino un Volume totale superiore a 20.000 mc, è fatto obbligo di riservare una quota non inferiore al 30% del volume per funzioni residenziali (A) ad interventi di ERS
- Negli interventi di Ristrutturazione urbanistica che interessino un Volume totale superiore a 7.000 mc è fatto obbligo di riservare una quota non inferiore al 20% dello stesso Volume per interventi di ERS. Tale previsione si applica esclusivamente agli interventi che prevedano funzioni urbane residenziali per almeno il 50% del Volume totale.
- A tutti gli interventi di ERS non si applica il contributo di costruzione.

Per assicurare una maggiore articolazione dell'offerta di nuove abitazioni è necessario attivare offerte integrate, per costruire contesti sociali dove sia possibile attivare anche scelte di vita collaborativa. Il Comune favorisce la sperimentazione di nuove tipologie abitative a partire dagli interventi di nuova costruzione o ristrutturazione

<sup>245</sup> Cfr. PUG, Disciplina del Piano, Azione 2.1a *Favorire l'aumento e l'innovazione di offerta abitativa in locazione*, Indirizzi per le politiche urbane.

<sup>246</sup> Cfr. PUG azioni 2.1b e 2.1c: *apartamenti per giovani caratterizzati da un adeguato progetto, da spazi per la condivisione e da buone prestazioni tecnologiche*.

<sup>247</sup> Cfr. PUG azione 2.1b: *abitazioni per anziani, con specifici tagli di alloggi, spazi comuni e offerta di servizi*

<sup>248</sup> Cfr. PUG azione 2.1b: *abitazioni per studenti con spazi comuni e servizi condivisi*.

<sup>249</sup> Tramite attuazione delle norme di cui alle Azioni 2.1b e 2.1c.

del proprio patrimonio abitativo su tutto il territorio urbanizzato. A tal fine l'Amministrazione comunale si attiva direttamente per gli interventi che promuove, finanzia e realizza con le proprie strutture mentre per le attività in capo ad ACER promuove e attiva specifici accordi e verifiche. Il Comune favorisce con incentivi di carattere fiscale e con un regime autorizzativo dedicato la sperimentazione, al di fuori del nucleo di antica formazione, dello sviluppo di attività di accoglienza riconducibili ai principi della sharing economy. La sperimentazione in oggetto può essere applicata agli interventi urbanistici e, se prevede la realizzazione di forme di abitare condiviso e solidale, questa rientra nel campo di definizione dell'Edilizia Residenziale Sociale: gli interventi edilizi per l'abitare condiviso e solidale sono interventi a destinazione prevalentemente residenziale con finalità solidaristiche orientate alla partecipazione responsabile dei singoli alla vita collettiva e al conseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile del territorio.

Il PGT di Milano definisce "interventi di edilizia residenziale sociale" gli interventi che assolvono a esigenze abitative, di durata indeterminata e/o a carattere temporaneo, di interesse generale per aumentare l'offerta di servizi abitativi a prezzi e/o a canoni inferiori al mercato, risultanti da appositi atti normativi di carattere programmatico o specifico. 250. Gli interventi di cui al comma 1 dispongono di un Indice di edificabilità Territoriale mq/mq, che si articola in:

- Una percentuale pari a massimo 20% dell'Indice di edificabilità Territoriale massimo con libertà di scelta tra edilizia convenzionata in vendita di tipo agevolato, coabitazioni con servizi condivisi, edilizia convenzionata con patto di futura vendita;
- Una percentuale pari a minimo 20% dell'Indice di edificabilità Territoriale massimo con libertà di scelta tra edilizia in locazione come, a titolo esemplificativo, a canone convenzionato, a canone concordato, a canone moderato, residenze convenzionate per studenti universitari, ritenendo per tale fattispecie essenziale la previsione di servizi condivisi.
- La possibilità, in assenza di finanziamento pubblico, di prevedere oltre all'indice massimo, un indice pari almeno a 0,05 mq/mq da destinare a edilizia ERP;
- L'obbligo in presenza di finanziamento pubblico preventivamente indicato, di realizzare, oltre all'indice massimo, un indice pari almeno a 0,05 mq/mq da destinare a edilizia ERP.

Inoltre, nel Tessuto Urbano Consolidato, per interventi di nuova costruzione che interessino una ST complessiva superiore a 10.000 mq e che prevedano funzioni urbane residenziali per almeno il 20% della SL, è fatto obbligo di riservare una quota pari al 40% della SL per Edilizia Residenziale Sociale.

Il PGT articola la definizione quantitativa e gli adeguati rapporti tra interventi residenziali pubblici e privati negli ambiti di trasformazione/rigenerazione tramite l'ampliamento dell'offerta della residenza in locazione in libero mercato a supporto della capacità di accoglienza e di apertura della città. La riarticolazione della quota ERS è stata orientata per privilegiare le diverse forme della locazione. È

250. Cfr. art. 9 Piano delle Regole, PGT Milano, "Edilizia residenziale sociale".

inoltre incentivata la realizzazione di immobili dedicati a residenza libera in affitto a proprietà indivisa attraverso la riduzione del fabbisogno di dotazioni per servizi richiesto negli interventi di nuova costruzione e di cambio d'uso. Inoltre, per diversificare l'offerta, il rende obbligatoria la realizzazione di quote di ERS all'interno degli interventi di modifica di cambio d'uso superiori a 10.000 mq di SL e all'interno degli interventi di nuova costruzione con una ST superiore a 10.000 mq, che prevedano entrambi funzioni urbane residenziali per almeno il 20% della SL. È fatto obbligo di riservare il 40% della SL con funzione residenziale per ERS, nella misura massima del 50% di edilizia convenzionata in vendita e coabitazioni e minima del 50% per edilizia in locazione e residenze convenzionate per studenti universitari. 251.

All'interno del PGT, i servizi pubblici e di interesse pubblico o generale da localizzare possono essere realizzati su aree o in edifici del Tessuto Urbano Consolidato secondo criteri di qualità, fruibilità ed accessibilità. Tali servizi possono essere realizzati su aree o in edifici, pubblici o privati, e, in tale ultimo caso, è riconosciuto l'Indice di edificabilità Territoriale unico pari a 0,35 mq/mq ovvero pari all'edificato esistente se superiore. La previsione su dette aree o immobili è prescrittiva e vincolante, ai sensi dell'art. 9 comma 11 della L.R. 12/2005. Tali aree e le loro modalità di acquisizione e di destinazione d'uso sono disciplinate dal Piano dei Servizi, che "ammette la compresenza di più funzioni sul territorio" nel Tessuto Urbano Consolidato, per poter generare un mix funzionale; inoltre, secondo l'art.9 del Piano delle Regole, all'interno della cubatura realizzabile va insediato almeno il 40% di Edilizia Residenziale Sociale.

251. Cfr. artt. 8, 9, 15 Piano delle Regole, PGT Milano.

### *10.2.3. Le forme di partenariato pubblico-privato e i relativi strumenti di attuazione del piano*

Gli accordi tra pubblico e privato nella gestione dei progetti di trasformazione urbana sono protagonisti del dibattito inerente alla rigenerazione urbana da ormai diversi anni. La necessità di efficacia nel perseguimento degli obiettivi e la necessità di ridimensionare i costi in un settore di attività ad alta intensità di capitale hanno condotto nel ritenere la strada del partenariato pubblico – privato l'approccio risolutivo per concertare risposte efficaci, tamponando allo stesso tempo la problematica della scarsità delle risorse. Il primo passaggio per stabilire l'accordo finanziario tra pubblico e privato riguarda l'analisi di ciò che le parti possono scambiare. L'amministrazione comunale può incentivare gli operatori privati a concorrere alla costruzione della città pubblica attraverso due modalità: con la variazione degli strumenti urbanistici sotto il profilo degli indici e delle destinazioni d'uso, oppure, tramite il mutamento delle modalità di realizzazione del progetto attuativo. Gli operatori privati possono, invece, cedere all'amministrazione pubblica aree in eccedenza rispetto a quelle a standard, opere di valore eccedente rispetto agli oneri concessori, e infine servizi di natura collettiva. 252. Le forme concrete della spartizione dei proventi legata all'approvazione del programma rappresentano l'esito di un confronto tra l'amministrazione comunale, soggetto regolatore delle forme d'uso degli immobili e dei suoli, e i proprietari delle aree, detentori monopolisti della risorsa indispensabile alla realizzazione del programma. L'ipotesi alla base del negoziato è che l'operatore privato, in cambio del guadagno scaturito da compensazioni e incentivi di varia natura, possa e debba concorrere al finanziamento dei beni pubblici rappresentati da opere pubbliche e attrezzature collettive di carattere urbano, comprendenti quote di Edilizia Residenziale Sociale, che caratterizzano l'obiettivo principale del Nuovo Piano.

Il PUG di Bologna rappresenta uno degli esempi più avanzati sotto tale profilo, poiché regola le condizioni dello scambio paritetico in oggetto sin dalle fasi preliminari di analisi del fabbisogno abitativo che, all'interno della dimensione strutturale e programmatica del piano, viene caratterizzato attraverso un quadro conoscitivo della domanda abitativa e dello stato contestuale dell'offerta disponibile, e successivamente sugli aspetti programmatici da concertare in merito alle modalità di programmazione dell'offerta, inerentemente ai meccanismi preposti del Piano e delle forme di finanziamento dei programmi, attraverso i partenariati pubblico – privati.

Il PUG utilizza lo strumento del partenariato per opere di recupero dei manufatti edilizi esistenti per aumentare la quota di edilizia sociale, attraverso partnership tra enti pubblici e operatori privati. I partenariati avvengono prioritariamente nella dimensione delle Strategie locali, che costituiscono il dispositivo centrale del Piano, e forniscono degli indirizzi concordati tra Comune e cittadini rivolti a differenti *stakeholder* sia pubblici che privati. Le strategie locali vengono attuate attraverso gli strumenti dell'Accordo operativo e

252. AA.VV. Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti (2011), *I diversi approdi al partenariato pubblico-privato: regole urbanistiche e regole economiche declinate nelle esperienze*, Castelfranco Veneto, 25/11/2011.

del Permesso di costruire convenzionato e concertato con l'Amministrazione, tenendo conto degli atti programmatici dei diversi settori competenti in materia.

## 10.3 La dimensione regolativa

La dimensione regolativa è quella finalizzata in maniera prioritaria alla gestione nel tempo della trasformazione “estensiva”, e della riqualificazione diffusa, una dimensione prescrittiva, a tempo indeterminato, che norma gli interventi ordinari, diretti e che non comportano modifiche urbanistiche rilevanti, estesi a tutto il territorio, 253. tesi alla riconversione funzionale e alla modernizzazione dei tessuti esistenti, raccordando tutti gli elementi che compongono l’edificato urbano; essa caratterizza la dimensione della concreta realizzazione della Città pubblica, attraverso regole, indici e standard che mettono in relazione gli interventi privati con gli obiettivi di rigenerazione e di qualità per la città. Standard che sono oggetto di riflessioni e proposte che scaturiscono dal dibattito nazionale sull’aggiornamento degli standard urbanistici del DM 1444/68, i quali procedono nel determinare, nei servizi ecosistemici e prestazionali, negli spazi pubblici e nelle attività culturali, nuovi indirizzi evolutivi che devono essere integrati negli strumenti della pianificazione locale. Nelle differenti forme che i piani locali hanno assunto, la struttura della dimensione regolativa si caratterizza come ulteriormente più eterogenea, dal PGT di Milano, che comprende il Piano delle Regole, al PUG di Bologna che dal Regolamento Urbanistico Edilizio RUE introdotto dalla LR 20/2000 si è orientato verso un Regolamento Edilizio RE, non considerato strumento urbanistico, e all’aggiunta, nelle “prescrizioni per gli interventi edilizi”, della dimensione regolativa direttamente nel documento di Disciplina di Piano che compone il PUG. In tale molteplicità si evincono alcune tendenze comuni innovative, che confluiscono nella direzione di tendenze che la dimensione regolativa dovrebbe attribuirsi in modo da cooperare in maniera sinergica assieme alle altre dimensioni del piano locale. Contestualmente, vengono restituite estesamente all’interno del capitolo le principali riforme correlate alla dimensione operativa del “nuovo piano”, e dei riferimenti originati dalle esperienze di pianificazione analizzate nella Seconda Parte della

253. Fallaci R., *Il RUE, strumento cruciale per la qualità urbana*, in Galuzzi P. (2008) (a cura di), *Il Piano strutturale di Reggio Emilia*, Urbanistica n. 137, settembre-dicembre 2008, INU Edizioni, Roma.

Tesi, qui immediatamente elencate in maniera sintetica

- Definizione di regole per la rigenerazione diffusa del patrimonio residenziale esistente attraverso interventi estensivi, con particolare riferimento agli ambiti pubblici degradati, che il piano innovato incentiva attraverso processi di trasformazione delle aree urbane degradate in spazi sostenibili e funzionali, che coniugano la riqualificazione con il recupero dei manufatti edilizi deteriorati, abbandonati o sottoutilizzati, da riconvertire a funzioni e servizi pubblici per la collettività. Esempi all'interno dei piani locali presi ad esempio come riferimenti si riscontrano:
  1. Nel PUG di Bologna, che stabilisce le regole inerenti alle competenze e ai doveri del gestore sociale, in materia di gestione degli spazi condivisi e dello sviluppo delle comunità che nascono attorno ai nuovi nuclei abitativi.
  2. Nel PGT Milano 2030, che assegna al Terzo Settore una quota di alloggi ERS per ospitare persone con bisogni particolari e funzioni compatibili con la residenza; in tale circostanza, la funzione del gestore sociale è basata sull'accompagnamento sociale rivolto alla comunità e sul coinvolgimento dei residenti nell'organizzazione della vita comunitaria e nella cura degli spazi.

### *10.3.1. Regole per la rigenerazione diffusa del patrimonio residenziale esistente attraverso interventi estensivi, con particolare riferimento agli ambiti pubblici degradati*

La rigenerazione diffusa ed estensiva è un tema centrale per il Piano Innovato, ed è caratterizzata da processi che mirano a trasformare aree urbane degradate in spazi più vivibili, sostenibili e funzionali, coniugando la riqualificazione degli spazi con il recupero dei manufatti edilizi deteriorati, abbandonati o sottoutilizzati, da riconvertire a funzioni e servizi pubblici per la collettività. Si tratta di un approccio che cerca di affrontare le sfide e le opportunità associate alle trasformazioni del tessuti urbani concentrandosi sulla riqualificazione delle infrastrutture esistenti, sull'utilizzo efficiente delle risorse e sulla creazione di comunità più inclusive. Il significato della rigenerazione urbana vede oltre la mera ricostituzione morfologica dell'ambiente urbano, in quanto implica anche aspetti sociali, economici e ambientali, nell'obiettivo di migliorare la qualità della vita degli abitanti delle città e a promuovere lo sviluppo sostenibile. Un'attenzione particolare è riconosciuta agli interventi di rigenerazione urbana come strumento di supporto all'inclusione sociale e al recupero del degrado sociale e ambientale, attraverso la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica e sociale, e attraverso la rifunzionalizzazione di aree e strutture edilizie pubbliche esistenti, che attraverso cambi di destinazione d'uso divengono nuovi poli di socialità, spazio pubblico, e di contrasto alla marginalizzazione sociale.

Il PUG di Bologna, all'interno della Strategia urbana "Resilienza e Ambiente", contenuta all'interno del Documento di Disciplina di Piano, stabilisce le regole per la rigenerazione diffusa dei tessuti urbani in ambiti strategici del territorio comunale attraverso l'azione 1.1a "Favorire il recupero e l'efficientamento del patrimonio edilizio esistente". L'azione si pone l'obiettivo di contenere il consumo di suolo e migliorare la qualità urbana, con interventi diffusi sul patrimonio edilizio esistente in maniera diffusa su tutto il territorio comunale. Il Piano prevede da una parte di lavorare sugli edifici dismessi o sottoutilizzati presenti nel territorio urbano, raccolti in una mappatura contenuta all'interno degli Approfondimenti Conoscitivi di Piano, sotto la voce "Aree ed edifici dismessi e sottoutilizzati", dall'altra prevede il recupero dal punto di vista dell'efficientamento energetico e dell'adeguamento ai parametri richiesti dai protocolli di sicurezza antisismica, intervenendo sugli edifici mappati all'interno di due sezioni presenti nel medesimo documento di Approfondimenti Conoscitivi, che mappano gli edifici non performanti rispetto a tali caratteristiche. Il Piano consente, a titolo di incentivo, un aumento dei volumi esistenti nel caso di interventi di sostituzione dell'edificato, fatta salva la disciplina di tutela del paesaggio urbano storico, nella finalità di migliorare i requisiti di accessibilità e sicurezza dei manufatti da recuperare, e definisce le tipologie di azioni per il riuso e la rigenerazione del patrimonio esistente, precisando le prescrizioni per gli interventi edilizi, cui fa riferimen-

to anche il Regolamento edilizio, per definire in modo puntuale i requisiti prestazionali richiesti per l'attività edilizia consentendo così progressivamente nel tempo l'adeguamento del patrimonio. Per quanto concerne l'integrazione di politiche abitative all'interno di tale strategia, Il Comune si confronta con le associazioni professionali e di categoria per promuovere attività di ricerca volte a intercettare le nuove esigenze dell'abitare, ad esempio, alloggi più adatti a consentire periodi di lavoro e studio da remoto, in parti di città dotate dei servizi pubblici essenziali; inoltre, vengono favorite politiche per l'incentivazione dell'adeguamento edilizio a favore dell'accessibilità degli alloggi come meglio definito nell'azione Azione 2.3a "Rendere la città universalmente accessibile"; secondo le cui prescrizioni, tutti gli interventi urbanistici, gli spazi, in particolare gli spazi pubblici e di uso pubblico, devono essere progettati ispirandosi ai principi della "progettazione universale" (*design for all*). Inoltre, i nuovi edifici residenziali, oltre a garantire spazi comuni accessibili devono prevedere un numero minimo di alloggi di edilizia residenziale sociale. Le regole dell'azione 2.3a prevedono che gli interventi siano realizzati a parità di volume totale che insiste sull'area oggetto di intervento; per gli stessi interventi il Piano riconosce un incentivo di natura volumetrica del 10% rispetto al volume totale che insiste sull'area oggetto di intervento, per interventi che comprendano contemporaneamente azioni di miglioramento sismico che raggiungano almeno il 60% della sicurezza di un nuovo edificio o di adeguamento sismico, ed interventi di adeguamento a condizioni di accessibilità, che integrano al loro interno quote di edilizia costituita da alloggi accessibili; si deve inoltre sviluppare un'analisi delle diverse alternative possibili, sia localizzative che costruttive, per limitare il consumo di suolo sia diretto che indiretto.

### *10.3.2. Regole per la gestione sociale del patrimonio dimesso o sottoutilizzato, da destinare ad alloggi a canone calmierato/concordato e dei complessi di edilizia residenziale sociale*

Uno degli obiettivi principali, e forse il più funzionale in assoluto in merito alle pratiche di integrazione delle politiche abitative all'interno delle strategie di rigenerazione urbana del piano locale, consiste nella formulazione delle regole per la gestione del patrimonio edilizio da recuperare, dimesso o sottoutilizzato, da destinare alla dotazione di alloggi accessibili di edilizia residenziale sociale, in maniera da contrastare il consumo di suolo, a cui affiancare realtà di gestione sociale per consolidare i percorsi di partecipazione che hanno, come da esperienza delle sperimentazioni di pianificazione più innovative, condotto a una concertazione di esempi virtuosi di scelte di copianificazione partecipate significative nella costruzione di città più sostenibili e più inclusive. La soluzione più innovativa da contrapporre al disagio abitativo è rappresentata da una parte dallo sviluppo dello stock di alloggi sociali attraverso il recupero del patrimonio esistente dimesso o sottoutilizzato, dall'altra dalla creazione di comunità di residenti. Negli interventi di realizzazione di alloggi di housing sociale più innovativi, come ad esempio le sperimentazioni di nuove forme di abitare promosse dalle azioni contenute nella Strategia di Abitabilità e inclusione del PUG di Bologna, il processo edilizio è da considerare come un singolo frammento di una linea più ampia di intervento: l'individuazione di percorsi per dare risposta all'esigenza abitativa e per favorire l'integrazione e il mix sociale tra più fasce di popolazione, rappresenta il fattore prioritario per contrastare l'esclusione sociale; l'esperienza Bolognese è l'unica che ad oggi può essere paragonata ad esperienze analoghe ma consolidate in altre Nazioni europee, che hanno già sviluppato interventi su intere aree urbane, caratterizzandoli con funzioni miste, dotazioni infrastrutturali, servizi di supporto all'abitare e un'offerta abitativa finalizzata alla creazione di mixité sociale. Con il termine "gestione sociale" si intende "l'insieme delle attività connesse all'amministrazione degli immobili e alla gestione delle relazioni tra le persone che vi abitano." Il gestore seleziona gli inquilini e coinvolge i residenti in azioni volte a sviluppare il senso di comunità e appartenenza, ed è fondamentale affinché possa essere effettivamente garantito il rispetto del bene comune da parte dei residenti e scongiurato il rischio di una precoce obsolescenza fisica e funzionale degli edifici. 254. La gestione sociale è parte integrante della gestione stessa del patrimonio fisico sul quale agiranno gli interventi, oltre che della futura dimensione costituita dagli insediamenti di alloggi ERS: difatti, l'attenzione nei confronti degli aspetti sociali aiuta anche nel facilitare l'equilibrio rischio-rendimento degli interventi. Il gestore sociale è solitamente istituito da un soggetto esperto nel settore dell'edilizia sociale, a cui vengono affiancati gli organi di rappresentanza degli inquilini. Egli si distingue dal gestore immobiliare tradizionale soprattutto per la centralità riservata all'inquilino e alla comunità beneficiaria dei servizi, ma anche in quanto soggetto capace di governare processi di integrazione e di organizzazione.

254. Del Gatto M.L., Ferri G., Pavesi A., (2012), *Il gestore sociale quale garante della sostenibilità negli interventi di Housing Sociale*, in *TECHNE* n.4/2012, Firenze University Press.

Può dunque essere una cooperativa di abitanti, un'associazione, una fondazione o, in alcuni casi, un soggetto pubblico che manifesta l'interesse a sperimentare un nuovo modello organizzativo di gestione degli alloggi.

Il PUG di Bologna stabilisce le regole inerenti alle competenze e ai doveri del gestore sociale, che si occupa del management degli spazi condivisi, con l'obiettivo di conferire risposte integrate ai profili di domanda assai diversificati che caratterizzano la domanda di nuovi alloggi in locazione, costituite da fasce di popolazioni collocate in maniera trasversale nella dimensione demografica. Il gestore sociale cura lo sviluppo delle comunità che si formano attorno ai nuovi nuclei abitativi (quella degli utenti, degli utilizzatori di spazi comuni, specifiche reti partenariali attivate su progetti) e si occupa dell'offerta dei servizi (sociali, culturali, per il tempo libero, di promozione del lavoro, ecc.) che le realtà di housing sociale e delle nuove forme di abitare collaborativo offrono alla comunità locale. L'importanza del gestore sociale nella gestione degli insediamenti di ERS e nella regolamentazione delle esperienze di sperimentazione di nuove forme di abitare del comune di Bologna è stato ampiamente discusso al Convegno "Netco: una rete europea per l'abitare collaborativo" che si è svolto a Bologna il 14 aprile 2023, nella cui occasione è stato presentato il nuovo strumento del Piano per l'Abitare del Comune di Bologna: conferire una dimensione regolativa alle forme innovative di abitare sostenibile e solidale, indicando con chiarezza che lo sforzo progettuale deve essere rivolto per una quota significativa ad aspetti immateriali, abbinando alla realizzazione di infrastrutture fisiche dell'abitare attraverso il recupero e la gestione del patrimonio sottoutilizzato, anche la costruzione di infrastrutture organizzative e giuridiche, consente di realizzare interventi per il territorio facendo leva anche sulle risorse del territorio stesso. 255. La gestione inizia con la definizione del profilo della comunità che si insedierà, mirando ad una composizione di vicinato eterogenea e ponderata, nella quale le fasce del disagio e le diversità siano integrate a fasce di nuclei attivi, il cui unico disagio è quello abitativo: la giustezza, o meno, di questa scelta iniziale, condiziona fortemente il successo o l'insuccesso nello sviluppo della comunità, ed è proprio in queste fasi che la competenza preposta alla gestione degli aspetti sociali, della mediazione del conflitto, della cura degli aspetti "immateriali" del social housing dimostra tutta la propria rilevanza. Un esempio efficace di gestione sociale di un insediamento di abitare collaborativo è ravvisabile nell'esempio dell'intervento "Cenni di Cambiamento" di Milano, nato a seguito dell'individuazione, secondo le strategie indicate nella normativa del PGT di "aree facenti parte di ambiti oggetto di rigenerazione urbana da integrare con quote di edilizia residenziale sociale". A seconda della tipologia edilizia delle varie tipologie di appartamenti che compongono il complesso edilizio, per creare mixité sociale, i destinatari vengono specificati tramite le graduatorie del Gestore Sociale, e sono ravvisabili rispettivamente in: famiglie numerose, single e/o giovani coppie, anziani autosufficienti, studenti, giovani

255. Del Gatto M.L., Ferri G., Pavesi A., (2012), *Il gestore sociale quale garante della sostenibilità negli interventi di Housing Sociale*, in *TECHNE* n.4/2012, Firenze University Press.

lavoratori, disabili autosufficienti e famiglie con bambini in affido temporaneo; il mix sociale è così composto: 20% giovani single, 20% giovani coppie, 25% giovani famiglie e 15% anziani, dove per giovani si intende persone con un'età inferiore ai 35 anni e per anziani si intende persone con un'età superiore ai 65 anni.

L'offerta abitativa è suddivisa in: 10 % di canone sociale, 30% di canone moderato, 20% di canone convenzionato e 40% di canone convenzionato con patto di futuro acquisto. L'articolazione dell'offerta così come concepita per l'intervento consente di soddisfare il requisito della sostenibilità economica, ed allo stesso tempo di creare un mix sociale capace di contenere il disagio abitativo: poiché, se gli inquilini saranno insoddisfatti, decideranno di cercare altre soluzioni in merito al proprio disagio abitativo, e nell'impossibilità di tale risoluzione, valuteranno la loro condizione come un ripiego e quindi indegna di qualsiasi investimento personale, sia economico che emotivo con tutte le conseguenze che questo comporta per il mantenimento di un ambiente sociale funzionale e positivo. 256. Il criterio seguito per l'integrazione tra alloggi e servizi relativi all'abitare è la creazione di servizi composti da più funzioni collegate tra loro, legate tra loro da una specifica utenza oppure da una tematica comune, oltre che dallo scopo di offrire alla comunità luoghi di incontro e di socializzazione. Questi servizi sono suddivisi in: servizi locali e urbani, che oltre a supportare la nuova comunità si aprono alla realtà locale preesistente, consolidando il tessuto sociale, servizi integrativi per l'abitare, destinati in modo prevalente ai nuovi residenti, dove possano interagire tra loro per produrre un beneficio riconosciuto dalla comunità, servizi residenziali costituiti dall'assegnazione di alloggi a soggetti del Terzo Settore affinché li utilizzino per ospitare persone con bisogni particolari, e in funzioni compatibili con la residenza, di carattere commerciale e piccole attività produttive. L'integrazione delle politiche abitative all'interno della dimensione regolativa del nuovo piano è un fenomeno in grado di avviare rilevanti mutamenti nell'approccio alla domanda di alloggi delle fasce di popolazione a reddito basso e medio-basso, o dei soggetti con particolari necessità abitative. È proprio questo che rende significative le esperienze innovative inerenti alle sperimentazioni sull'abitare, come housing sociale, co - housing, abitare collaborativo e solidale, rispetto alle varie esperienze che cercano di risolvere la ormai strutturale situazione di disagio inerente alla casa; l'elemento distintivo è la creazione di regole strutturate, fisse e rigorose per la messa a disposizione di soluzioni abitative destinate a diverse categorie di persone e la presenza di una gestione sociale degli interventi, basata sulla combinazione tra amministrazione dell'abitato, accompagnamento sociale rivolto alla comunità e coinvolgimento dei residenti nell'organizzazione della vita comunitaria e nella cura degli spazi. L'esperienza dell'housing sociale in Italia può rappresentare, come è stato in altri paesi, un ambito di sperimentazione e di incubazione di politiche per la casa. Allo stato attuale in Italia operano numerose organizzazioni che incoraggiano e sperimentano queste pratiche o che offrono un catalo-

256. Del Gatto M.L., Ferri G., Pavesi A., (2012), *Il gestore sociale quale garante della sostenibilità negli interventi di Housing Sociale*, in *TECHNE* n.4/2012, Firenze University Press.

go “comune” di servizi simili; i tempi sono, perciò, maturi perché veda la luce una procedura innovativa di piano in grado di raccogliere le buone prassi di ognuna di esse, con l’obiettivo di creare un riferimento comune.





## Riferimenti bibliografici



## Premessa

AA.VV. (2022), *Le reti al servizio del territorio in A buon diritto – onlus, Quaderni*, n.1, marzo 2022.

Bianchi E. (2009), *Edilizia residenziale sociale: realizzazione, gestione, integrazione*, in INU Veneto, Atti del Convegno. *Il piano al tempo della crisi*, Verona, 23 settembre/ 2 ottobre 2009.

Bianchi E., Leoni G., C. Torre C. (2011), *L'edilizia residenziale sociale nella pianificazione urbanistica*, in INU, Atti del XXVII Congresso INU. *La città oltre la crisi*, Livorno 7/9 aprile 2011, INU edizioni, Roma.

Bookchin, M. (1993). *Democrazia diretta. Idee per un municipalismo libertario*. Elèuthera, Milano.

Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992*, Laterza, Roma – Bari.

Cresme (2010), *La questione abitativa in Italia 2008. Tra emergenza e inversione di ciclo*. Terzo Rapporto annuale, Cittalia, Fondazione Anci Ricerche, *I Comuni e la questione abitativa*, Seconda edizione.

Delera A. (2009), *Ri-Pensare l'abitare*, Hoepli, Milano.

Galuzzi P., Vitillo P. (2007), *Il progetto della perequazione compensativa*, in Galuzzi P., Vitillo P., *Rigenerare la città, la perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.

INU (2010), *La nuova questione abitativa*, in INU, Rapporto dal Territorio 2010, INU Edizioni, Roma.

INU (2011), *Manifesto dell'Housing Sociale*, Torino, 13-14 ottobre 2011.

Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova.

Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

Secchi B. (2011), *La nuova questione urbana*, CRIOS Rivista n.1, Franco Angeli, Milano.

Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma – Bari.

### Documenti in formato digitale

Sustainable Development Goal #11 NUA, Obiettivo 11: Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili. Disponibile su: <https://sdgs.un.org/topics/sustainable-cities-and-human-settlements>

Rapporto Commissione Periferie del 2017. Disponibile su: <http://documenti.camera.it/apps/nuovo-sito/Documenti/DocumentiParlamentari/parser.asp?idLegislatura=17&categoria=022bis&tipologiaDoc=documento&numero=019&doc=pdfel>

Nomisma (2010), "La condizione abitativa in Italia", secondo Rapporto dal territorio. Disponibile su: <https://www.nomisma.it/la-condizione-abitativa-in-italia/>

Nomisma (2016), "Report sulla condizione abitativa della popolazione italiana" Disponibile su: [https://www.federcasa.it/wp-content/uploads/2017/03/Disagio\\_abitativo.pdf](https://www.federcasa.it/wp-content/uploads/2017/03/Disagio_abitativo.pdf)

FederCasa (2015) dati elaborati da Nomisma e ripresi da Openpolis. Disponibile su: <https://blog.openpolis.it/2017/01/26/capacita-comuni-rispondere-emergenza-abitativa/13692>

## **Prima parte.** **La questione abitativa nell'evoluzione delle politiche per la casa e del piano urbanistico**

### *Capitolo 1*

#### *L'evoluzione della questione abitativa come problematica urbana*

AA.VV. (1956), Piano Ina-Casa Primo settennio, *Gli artefici*, Roma.

AA.VV. (1956), Piano Ina-Casa Primo settennio, *Metodi e risultati*, Roma.

Acocella A (1980), *Edilizia residenziale pubblica in Italia*, Cedam, Padova.

Bairoch P., Batou J., Chèvre P. (1988), *The population of European cities*, Libraire Droz, Geneve.

Bartolotti L. (1978), *Storia della politica edilizia in Italia*, Editori Riuniti, Roma.

Benevolo L. (1993), *Storia della città*, Editori Laterza, Bari.

Benevolo L. (1994), *La città nella storia d'Europa*, collana *Fare l'Europa*, ed. Laterza, Bari.

Benevolo L. (2005), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari.

Bonelli R. (1988), *Edilizia economica: politica dei quartieri*, in Fabbri M., et al., *Urbanistica in Italia dal dopoguerra: l'immagine della Comunità*, Roma.

Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli, Milano.

Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma - Bari.

Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

Carrassi A., relazione introduttiva del convegno: *il Diritto alla casa e a una città per gli uomini*, Roma, 30 - 31 ottobre 1969.

Castronovo V. (1975), *La fase espansiva in età Giolittiana*, in *Storia d'Italia, Vol. quarto, parte seconda*, Einaudi, Torino.

Colarizi S. (2007) *Storia politica della Repubblica 1943-2006* cap. II *Gli anni del centrismo*, ed. Laterza, Bari.

Di Biagi P. (2001), *La grande ricostruzione, il piano Ina Casa e l'Italia degli anni '50*, cap. 1, *La città pubblica e l'Ina Casa*, Donzelli editore, Roma.

Engels F. (1845), *La condizione della classe operaia in Inghilterra*, Editori Riuniti, IV ed. Roma 1992.

Fratlicelli V. (1982), *Roma 1914-1929. La città e gli architetti tra la guerra e il fascismo*, Roma, Officina.

Fregolent L., Indovina F., Savino M., a cura di (2005), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.

Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano.

Lazzaro F., Preden M., Marrone M. (1986), *Le locazioni in regime vincolistico*, Giuffrè, Milano.

Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova.

Magnaghi A. (2014), *La biorégion urbaine. Petit traité sur le territoire bien commun*, Eterotopia France/Rhizome, Paris.

Nicoloso P. (2008), *Mussolini architetto. Propaganda e paesaggio urbano nell'Italia fascista*, Einaudi, Torino.

Nigro C., Pignocco G. (1972), *I padroni della casa*, Coines, Roma.

Oliva F., (2007), *Modello di pianificazione per un nuovo rapporto tra architettura e urbanistica* in *Urbanistica Dossier* n. 99, INU Edizioni, Roma.

Olmo C.(1983), *Torino da città capitale a città industriale*, in rivista "Studi storici" nn.1-2, Carocci Editore, Roma.

Preite M. (1979), *Edilizia in Italia dalla ricostruzione al piano decennale*, Vallecchi, Firenze.

Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

Ravagnan C., (2019) *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

Ricci L. (2017), *Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana*, in *Urbanistica*, n. 160, INU Edizioni, Roma.

Ricci L. (2019), *Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana* in

Ricci L., Poli I. (2018), *Rigenerare la città contemporanea. Tra sperimentazione e formazione/ Re-generating Contemporary city. Between experimentation and education*, in *Agathon - International Journal of Architecture, Art and Design*, n. 3.

Serpolla M. (2010), *Le locazioni ad uso abitativo*, Giuffrè editore, Milano.

Tintori S. (1985), *Piano e pianificatori dall'età napoleonica al fascismo. Per una storia del piano regolatore nella città italiana contemporanea*, Franco Angeli, Milano.

Tosi, A. (1994), *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna.

Zografos C. et.al. (2020) *The everyday politics of urban transformational adaptation: Struggles for authority and the Barcelona superblock project*, *Cities*, Science Direct, Elsevier.

## Documenti in formato digitale

Banca d'Italia Eurosystema (2020), *Relazione annuale sul 2020*. Disponibile su: <https://www.banca-ditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2020/index.html?dotcache=refresh>

"Potagers solidaires : face à la crise", Nantes expérimente 2020. Disponibile su: <https://metropole.nantes.fr/actualites/2020/environnement-nature/paysages-nourriciers>

ISTAT, "La povertà in Italia nel 2008", disponibile su: <https://www.istat.it/it/archivio/13937#:~:text=Nel%202008%2C%20in%20Italia%2C%201.126,9%25%20dell'inte->

[ra%20popolazione.](#)

Nomisma, "Come abiteremo insieme? Le attese e i desideri sulla casa nell'indagine Nomisma sulle famiglie italiane 2021" Disponibile su: <https://www.assoimmobiliare.it/2021/06/04/nomisma-14-rapporto-sulla-finanza-immobiliare-come-abiteremo-insieme/>

Nomisma, Rapporto 2007 sulla condizione abitativa in Italia. Disponibile su: <https://www.lavori-pubblici.it/news/LA-CONDIZIONE-ABITATIVA-IN-ITALIA-2299>

Nomisma, "Dimensioni del disagio abitativo pre e post Covid 19", Rapporto 2020. Disponibile su: <http://cms.federcasa.it/download.aspx?id=9fe957dd-f413-476f-ba81-4c05cf30149e>

OECD, "Tackling Coronavirus (Covid-19): Contributing to a global effort. Cities Policy Responses" Disponibile su: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd-1053ff/>

"Ageing and improved public management: the case of Barcelona and social superblocs," Planning and Innovation, Area of Social Rights, Barcelona City Council. Disponibile su: <https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/ca>

## Capitolo 2

### *Le risposte alla questione abitativa nelle politiche per la casa*

Acocella A. (1980), *L'edilizia residenziale pubblica in Italia dal 1945 ad oggi*, Cedam, Padova.

Allulli A. (2010), *Le Politiche Urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*, Paper in Cittalia, Fondazione ANCI ricerche.

Beetz S. (2008), *Housing Cooperatives and Urban Development*, in *Journal of Urban Studies*, n.47.

Benevolo L. (2005), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari.

Borden I. (1999), *Social space and cooperative housekeeping in the English garden city*, in *Journal of Architectural and Planning Research*, Vol. 16, No. 3.

Colucci V. (2009), *Il Social Housing in Italia*, in AAVV, *Il Social housing. Analisi e prospettive*, Il Sole 24Ore.

Di Biagi P. (2001) (a cura di), *La grande ricostruzione, il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, Donzelli, Roma

Di Biagi P. (2010) (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli, Roma.

Engels F. (1845), *La condizione della classe operaia in Inghilterra*, Editori Riuniti, IV ed. Roma 1992.

Ferrera, M. (2005), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.

Gainsforth S. (2019), *Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale*, DeriveApprodi, Roma.

Grodach, C., Foster, N., & Murdoch, J. (2018). *Gentrification, displacement and the arts: Untangling the relationship between arts industries and place change in Urban Studies*, 55(4).

Istituto Luigi Sturzo (2002), *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano INA-Casa*, Rubbettino.

- Minelli, A. R. (2004), *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna.
- Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.
- Ronda E. (2010), *La questione abitativa in Italia*, in A. Delera, *Ritiro dello Stato dall'ERP e nuovi fabbisogni*, in *Urbanistica Dossier* n.119/2010, INU edizioni, Roma.
- Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?* Società editrice Il Mulino, Bologna
- Stein S. (2019), *Capital City: Gentrification and the Real Estate State*, Versobooks, UK.
- Tonetta M., Esposito A., Conte V. (2022). *La gestione speculativa del patrimonio residenziale in Italia*, postdoctoral research, Division of Geography and Tourism, KU Leuven.
- Tosi, A. 2001, "Quartiere", in *Senza Quartiere* a cura di A. Balducci, *Territorio*, Franco Angeli Editore, n° 19.
- Vicari Haddock S. (2004) *La città fordista* in *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna.

### Documenti in formato digitale

- ICA e CECODHAS Housing Europe e ICA Housing (2012), "Profiles of a Movement: Co-operative Housing around the World". Disponibile su: <https://www.housinginternational.coop/resources/profiles-of-a-movement-co-operative-housing-around-the-world-volume-two/>
- Nomisma, "La condizione abitativa in Italia", Rapporto 2010. Disponibile su: <https://www.nomisma.it/la-condizione-abitativa-in-italia/>
- Report sull'attività Fondo di garanzia per la prima casa 2022. Disponibile su: [https://www.fondidi-garanzia.it/wp-content/uploads/2023/02/Relazione\\_Dicembre-2022\\_Sito.pdf](https://www.fondidi-garanzia.it/wp-content/uploads/2023/02/Relazione_Dicembre-2022_Sito.pdf)

### Capitolo 3 *Il piano urbanistico locale e le politiche per la casa*

- Astengo G. (1966), Voce *Urbanistica*, in *Enciclopedia Universale dell'Arte*.
- Belfiore E. (2001), *Il Rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma.
- Benevolo L. (1968), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Roma-Bari.
- Benevolo L. (1972), *Le origini dell'Urbanistica moderna*, Laterza, Roma – Bari.
- Bernoulli H. (1951), *la città e il suolo urbano*, Corte del Fontego, Venezia.
- Campos Venuti G. (1967), *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino.
- Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.
- Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari

Campos Venuti G., *I principi e le regole della nuova legge urbanistica*, in Barbieri C.A., Oliva F. (1995) (a cura di), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*. INU-Commissione nazionale Regime Immobiliare, Urbanistica quaderni n.7, INU Edizioni, Roma.

Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

Cappuccitti A., (2018), *Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi*, INU edizioni, Roma.

Cerdà I. (1995), *Teoria generale dell'urbanizzazione*, Ceruti A. (a cura di), Joca Books, Roma.

Cervellati P.L., Scannavini R., a cura di (1973), *Interventi nei centri storici: Bologna. Politica e metodologia del restauro*, Società editrice il Mulino, Bologna.

Choay F. (1965), *Urbanisme. Utopies et réalités*, Editions du Seuil, France.

Di Benedetto G. (1977), *Introduzione all'Urbanistica*, Vallecchi editore, Firenze.

Di Biase C. (2010), *50 anni ANCSA*, in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze.

Evangelisti F. (2019), *Un nuovo piano urbanistico per Bologna*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 286, INU Edizioni, Roma.

Frampton K. (2008), *Storia dell'architettura moderna. Quarta edizione*, Zanichelli, Bologna.

Gabellini P. (2008), *Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica*, in *Urbanistica*, n. 135, INU Edizioni, Roma.

Garano S., a cura di (1990), *La riqualificazione delle periferie nella città europea*, Kappa, Roma.

Garnier T. (1917), *Une cité industrielle : étude pour la construction des villes*, Massin, Paris.

Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

Gregotti V. (2000), *Diciassette lettere sull'architettura*, Laterza, Roma-Bari.

Hegemann W., *Le politiche della casa*, in Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'Urbanistica*, Etaslibri, Roma.

Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano.

Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino.

Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma.

Macchi Cassia C. (1991), *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

- Musco F. (2016), *Nuove pratiche di rigenerazione in Europa*, in D'Onofrio R., Talia M. (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano
- Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini
- Ranaldi, I. (2014), "Gentrification in parallelo. Quartieri tra Roma e New York", Aracne, Roma.
- Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.
- Ravagnan C. (2017), *La rigenerazione urbana nel piano regolatore generale di Roma. Tra attuazione e innovazione*, in *Ciudades*, n. 20.
- Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.
- Ricci L. (2020), *Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente* in Poli I., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.
- Ricci L., (2009) *Piano locale e...*, Franco Angeli, Milano.
- Ricci L., (2018) *Sistemi e regole per un progetto collettivo di città. Il planning by doing del Piano di Roma*, in *Urbanistica Informazioni* n.161, INU Edizioni, Roma.
- Saccomani S., a cura di (2015), *Periferie: che cosa è rimasto di una stagione di rigenerazione urbana?* in *Urbanistica Informazioni*, n. 259- 260, INU Edizioni, Roma.
- Vicari Haddock S. (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna.
- Zanon B. (2008) *Territorio, ambiente, città. Temi esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.
- Zanon B. (2008), *L'evoluzione del piano urbanistico*, in *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea Edizioni, Firenze.

## Documenti in formato digitale

Archivio storico PRG comune di Bologna, PRG 1985. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/normativa/prg-1985>

Comune di Bologna, "Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano". Disponibile su: [http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c4f17549-3f2e-495a-abde-8560ba2b9826/Leggere%20il%20Piano\\_ADO.pdf](http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c4f17549-3f2e-495a-abde-8560ba2b9826/Leggere%20il%20Piano_ADO.pdf)

Comune di Milano, "Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie, Spazi. Relazione Generale". Disponibile su: [http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c4f17549-3f2e-495a-abde-8560ba2b9826/Leggere%20il%20Piano\\_ADO.pdf](http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c4f17549-3f2e-495a-abde-8560ba2b9826/Leggere%20il%20Piano_ADO.pdf)

Comune di Roma, "I Programmi Integrati". Disponibile su: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/print.html>

## **Seconda parte.** **Il ruolo del piano per le politiche dell'abitare**

### *Capitolo 4*

#### *Il Piano locale: forma e contenuti del piano contemporaneo*

AA. VV. (2007), *Abitare la periferia. L'esperienza delle 167 a Roma: indagine sulla qualità dei servizi resi e attesi dalle famiglie che vivono nei quartieri della 167*, Camera di Commercio, Industria Artigianato e Agricoltura, Roma.

AA.VV., *Edilizia sociale in Europa*, Premio Ugo Rivolta 2007, Editrice Abitare Segesta, Milano 2008.  
Benevolo L. (1996), *L'Italia da costruire, un programma per il territorio*, Laterza, Roma – Bari.

Bernoulli H. (1951), *La città e il suolo urbano*, Antonio Vallardi Editore, Milano.

Bianchi E. (2009), *Edilizia residenziale sociale: realizzazione, gestione, integrazione*, in INU Veneto, Atti del Convegno. *Il piano al tempo della crisi*, Verona, 23 settembre/ 02 ottobre 2009.

Bobbio L. (2004), *Istituzioni e trasformazioni territoriali: quale tipo di governo*, in Indovina F. (a cura di), *Il territorio derivato*, Franco Angeli, Milano.

Bridge G. (2012), *Mixed communities: gentrification by stealth?* The Policy Press, University of Bristol, Bristol.

Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli, Milano.

Campos Venuti G. (1991), (a cura di) Oliva F., *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, Etaslibri, Roma.

Campos Venuti G. (1991), *Aggiornare le posizioni riformiste sul regime immobiliare*, in Pompei S. e Stanghellini S. (a cura di), *Il regime dei suoli urbani*, Alinea Editrice, Firenze

Campos Venuti G. (1995) *La riforma urbanistica, i principi e le regole*, documento congressuale congresso nazionale INU 1995.

Campos Venuti G. (2005), *Una strategia per il riequilibrio delle trasformazioni territoriali*, Urbanistica n.126 /2005

Oliva F. (a cura di), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*. INU-Commissione nazionale Regime Immobiliare, Urbanistica quaderni n.7.

Campos Venuti G. (2005), *Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione*, in *Metronomie. Rivista di ricerche e studi sul sistema urbano bolognese* n.31, dicembre 2005, Bologna.

Campos Venuti G. (2010), *Città senza cultura: Intervista sull'urbanistica*, F. Oliva (a cura di), Laterza, Bari – Roma.

Carboni F. (2010), *Edilizia sociale: la questione abitativa tra edilizia pubblica e privata*, Tesi in Sociologia Urbana, Dipartimento di Sociologia, Università degli studi di Urbino Carlo Bo, edizione pubblicata a cura di ACER – Azienda Casa Emilia-Romagna.

Carobbi P., Poli I., Ravagnan C. (2018), *I Programmi integrati nell'esperienza romana*, in Buttarelli G., Cappuccitti A. (a cura di), *Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi*, INU edizioni, Roma.

Catinella S. (2011), *Abitare i quartieri sostenibili: una scelta significativa*, Tesi di dottorato in Urbanistica, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, Università Iuav di Venezia.

Catinella S. (2013), *La città centripeta. Densificare significa avvicinare: mixité sociale* in (a cura di) Moccia F.D. (2013), *Città sobria*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli).

Chauvard J.F. (2008), *Revenir à une logique de proximité/Tornare a una logica di prossimità* in AA.VV. (2008) *Agir pour les villes et le territoire*. Manifesto italo francese, Ufficio Culturale, Ambasciata di Francia in Italia, Genestampa, Roma.

Chicco P. (1995), *Il codice dell'Urbanistica (Inu-1960)*, in Falco L. (a cura di), *Le riforme possibili*. In *Urbanistica quaderni n. 6*, INU Edizioni, Roma.

CITTALIA (2010), *I Comuni e la questione abitativa, le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Documento a cura di Fondazione ANCI Ricerche seconda edizione, febbraio 2010.

Civitaresse Matteucci S., Gardini G. (2014), *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana*, Barcellona, 16-17 dicembre 2014.

Consiglio Direttivo INU Lombardia (2022), *Principi fondamentali del governo del territorio*, in *Manifesto per l'urbanistica*, in *Urbanistica Informazioni n. 305 Special Issue*, INU Edizioni, Roma.

Crupi F. (2008), *L'Edilizia Sociale*, in *La perequazione e il piano locale*, in Ricci L. (2008), *Piano Locale e...*, Franco Angeli, Roma.

Crupi F. (2008), *Modelli perequativi e meccanismi attuativi Perequazione e innovazione nel piano locale*, in Ricci L. (2008), *Piano Locale e...*, Franco Angeli, Roma.

Crupi F. (2008), *Perequazione territoriale. Solidarietà e rinnovamento*, in *La perequazione e il piano locale*, in Ricci L. (2008), *Piano Locale e...*, Franco Angeli, Roma.

Del Gatto M.L. (2013) *Social Housing: oltre il progetto*. Milano: Ed. Il Sole XXIV Ore.

Di Benedetto G. (1977), *Introduzione all'Urbanistica*, Vallecchi Editore, Firenze

Diappi L. (1990), *La costruzione di una mappa di sostenibilità ambientale*

Donzelot J. (2004), *La ville à trois vitesses: relégation, périurbanisation, gentrification*, in *Esprit*, Editions Esprit, France.

ENHR – European Network for Housing Research (2017), *Mixité: an Urban and Housing issue?* Proceedings of the XXIII Conference luglio 2017, Toulouse.

Erba V. (1996), *Le regole della qualità urbanistica*, in Atti del Convegno INU XXIII Congresso.

Fratini F. (2014), *HafenCity, Amburgo: un progetto integrato*, in *Urbanistica Informazioni n. 256*, INU Edizioni, Roma.

Galuzzi P., Vitillo P. (2007), *Il progetto della perequazione compensativa*, in Galuzzi P., Vitillo P., *Rigenerare la città, la perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Roma.

Gambino R. (1995), *Separare quando necessario, integrare ovunque possibile*, in *Urbanistica Informazioni n. 104*, INU Edizioni, Roma.

Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

Giaimo C. Pantaloni G.G. (2021), *Oltre i confini delle Zone omogenee: vocazione ecosistemica e rigenerazione urbano-territoriale nella Città metropolitana* in Barbieri C.A., Giaimo C., Voghera (2023), *La Città metropolitana di Torino e il ruolo di una nuova pianificazione*, INU Edizioni, Roma.

Gaiamo C., Ricci L., Sepe M. (2022), Punti fermi per l'aggiornamento degli standard urbanistici, in *Il cantiere INU per la legge di principi sul governo del territorio*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 Special Issue, INU Edizioni, Roma.

Girardi F. (2008), *Storia dell'INU*, Ediesse, Roma.

Harvey D. (1989), *From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism*, in *Geografiska Annaler*, B, 71, n. 1.

Indovina F. (1987), *Il regime dei suoli e la vexata quaestio*, in *Piano locale e...*, Ricci L. (2008), Franco Angeli, Roma.

Jibgar J., *Managing Environment and Cities for Sustainable Development in Environment, Development and Sustainability. A Multidisciplinary Approach to the Theory and Practice of Sustainable Development* Issue 6, Vol. 23, Springer Publishing.

Lefebvre H. (1974), *La produzione dello spazio*, Pgreco Edizioni, Roma.

Lodi Rizzini C. (2020), *Housing: la Manovra prevede un nuovo programma, ma le risorse sono ancora troppo scarse*, in *2WPercorsi di secondo welfare* (nr. 16 gennaio 2020).

Moccia D., Talia M. (2022), *I principi fondamentali del governo del territorio*, in *Il cantiere INU per la legge di principi sul governo del territorio*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 Special Issue, INU Edizioni, Roma.

Moraci F. (2002), *Welfare municipale e nuovi servizi animano il piano urbanistico*, in *Urbanistica informazioni*, n. 18, INU Edizioni, Roma.

Morello P. (2022), *La nuova legge provinciale territorio e paesaggio: ridurre il consumo di suolo e tutelare il paesaggio garantendo uno sviluppo sostenibile*, in *Sezione Alto Adige*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 Special Issue, INU Edizioni, Roma.

Morello P. (2022), *perché una nuova legge?* in *La nuova legge provinciale territorio e paesaggio: ridurre il consumo di suolo e tutelare il paesaggio garantendo uno sviluppo sostenibile*, Op. cit.

Oliva F. (1996), *Riforma del piano e riforma del regime immobiliare*, in Mantini P. e Oliva F. (a cura di), *La riforma urbanistica in Italia*, Pirola.

Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli, Roma.

Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli, Rimini.

Oliva F., Ricci L. (2017), *Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito*, in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Roma.

Petrillo A. (2017), *Crisi dell'abitazione e movimenti per la casa*, in *TU. Tracce Urbane, Italian Journal of Urban Studies, Abitare/Dwelling*, n.1, giugno 2017.

Piccinini M. (2013), *Le stagioni dell'urbanistica riformista in Emilia-Romagna*, in *Ricerche e progetti per la città ed il territorio*, n.6, Università degli Studi di Bologna ([www.in\\_bo.unibo.it](http://www.in_bo.unibo.it))

Pogliani L. (2021), *Benessere e abitare: al centro l'equità*, in *Benessere e salute delle città contemporanee*, INU Edizioni, Roma.

Pompei S. (1998), *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano

Rapporto sullo stato della pianificazione urbanistica in Emilia-Romagna (1999), a cura di Regione Emilia-Romagna Assessorato al Territorio programmazione e Ambiente, Province dell'Emilia-Romagna, INU Emilia-Romagna, pag.24.

Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

Ricci L. (2008), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Roma.

Ricci L. (2018), *Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea*, in Ricci L.,

Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

Ricci L. (2020), *Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi*, in *Ananke*, n. 90, Altralinea Edizioni.

Ricci L., Budoni A. (1993), *Urbanistica ed ecologia: specificità o integrazione?* in *Urbanistica informazioni* n. 131, INU Edizioni, Roma.

Rossi Prodi F., De Luca G., Stanghellini S. et al. (2013), *Abitare sociale: modelli architettonici e urbanistici per l'Housing Sociale. Linee Guida in Collana Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale*, ALINEA edizioni).

Saccomani S., Giaimo C., (2022), *Temi e questioni di riflessione e approfondimento*, in *Consiglio Direttivo Regionale – Sezione Valle d'Aosta*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 Special Issue, INU Edizioni, Roma.

Sani M., Masetti M., Ravanello L., Vespi N. (2003), *Rapporto sullo stato della pianificazione comunale*, Regione Emilia-Romagna.

Scandurra E. (2000), *Come urbanisti siamo saggi? Sostenibilità ambientale nella pianificazione generale*, in *Urbanistica informazioni* n. 171, INU Edizioni, Roma.

Stanghellini S. (2012) *Il negoziato pubblico privato nei progetti urbani. Principi, metodi e tecniche di valutazione*, SIEV (Società Italiana di Estimo e Valutazione), Roma.

Talia M. (1995) in *INU, La nuova legge urbanistica. I principi e le regole*, Atti di convegno XXI Congresso Nazionale, Bologna 23-25 novembre 1995.

Talia M. (2022), *C'è ancora spazio per la disciplina urbanistica?* In *Le prospettive dell'urbanistica riformista in una complessa fase di transizione*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 Special Issue, INU Edizioni, Roma.

Talia M. (2022), *Relazione del Presidente Michele Talia a conclusione della XIII Assemblea Nazionale dei Soci dell'INU, La riforma Urbanistica e una nuova legge di principi per il governo del territorio*, Bologna, 19 novembre 2022.

Talia M., a cura di (2020), *La città contemporanea: un gigante dai piedi di argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano

Vicari Haddock S., Moulart F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna.

Vigevano C. (2011), *Il modello Hammarby a Stoccolma: forza e qualità di un approccio integrato*, in

Città Sostenibili, rivista online (fonte: domusweb.it)

Villata R. (2008), *Pubblici servizi. Discussione e problemi*, Ed. Giuffrè, Milano, pp. 93 e succ.

### **Documenti in formato digitale**

Giaimo C., *Ricerche e sperimentazioni sui nuovi standard*, Community INU. Disponibile su: <https://www.inucommunities.com/standard>

Graziosi B. (2005), "Le nuove norme sull'edilizia pubblico/sociale: il superamento delle normative della edilizia economica e popolare", documento su Ordine degli avvocati di Matera. Disponibile su: [www.ordineavvocatimatera.it/documenti/relazioni.pdf](http://www.ordineavvocatimatera.it/documenti/relazioni.pdf)

Legge Regionale n. 9/2018 "Territorio e Paesaggio" dell'Alto Adige, Titolo III Urbanistica, Capo II uso del territorio. Disponibile su: <http://lexbrowser.provinz.bz.it/>

Rapporto Nomisma sulla condizione delle famiglie nel 2021. Disponibile su: [https://www.nomisma.it/come-abiteremo-insieme-Indagine-sulle-famiglie-italiane-2021/#:~:text=L'indagine%202021%20restituisce%20un,di%20medie%20dimensioni%20\(tra%2020.000](https://www.nomisma.it/come-abiteremo-insieme-Indagine-sulle-famiglie-italiane-2021/#:~:text=L'indagine%202021%20restituisce%20un,di%20medie%20dimensioni%20(tra%2020.000)

Scheda 19. Piani Attuativi Tradizionali e Programmi Complessi. Disponibile su: [http://www.cittasostenibili.it/html/Scheda\\_23.htm](http://www.cittasostenibili.it/html/Scheda_23.htm)

## **Capitolo 5**

### ***I programmi nazionali: forme e contenuti***

Acocella A. (1981), *Coscienza della città: edilizia e territorio nella realtà italiana*, Bibliorfeo, Bologna.

Anguissola L.B. (1963), *I 14 anni del Piano Ina Casa*, Staderini Editore, Roma.

Ascoli U., Ranci C., Sgritta G.B., (a cura di), (2016), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Il Mulino, Bologna.

Benevolo L. (1991), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza Editori, Bari.

Oliva F. (a cura di), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*. INU-Commissione nazionale Regime Immobiliare, Urbanistica quaderni n.7.

Civitarese Matteucci S. (2010), *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli Editore, Torino.

De Lucia L. (2014), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli.

Civitarese Matteucci S., Gardini G. (2004), *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana*, Barcellona, 16-17 dicembre 2004.

Crupi F. (2008), *Modelli perequativi e meccanismi attuativi. Perequazione e innovazione nel piano locale*, in Ricci L., *Piano locale e ...*, Franco Angeli, Milano, 2009,

D'Agostini S., *Dalla crisi del modello tradizionale alle nuove proposte delle regioni e del governo*, in Urbanistica Dossier n. 119/2010, INU Edizioni, Roma.

Galuzzi P., Vitillo P. (2008), *Rigenerare le città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli Editore, Roma.

Galuzzi P., Vitillo P. (2009), *La perequazione compensativa come progetto* in Galuzzi P., Vitillo P., *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Milano.

- Gasparini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto, dal progetto al piano*, ETAS, Milano.
- Giaimo C. (2006), *Al più presto la legge di principi per il governo del territorio: atti del Seminario nazionale INU Roma, 21 settembre 2006 / a cura di Carolina Giaimo*, Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma.
- INU (2008), *Principi nazionali di Governo del Territorio. Proposta di legge*.
- INU Piemonte (2008), *Una nuova legge per il Governo del Territorio*, in INU Piemonte, Rapporto dal Territorio 2007, INU Edizioni, Roma 2008 Dall'Urbanistica al Governo del Territorio.
- INU, *La nuova legge urbanistica. I principi e le regole*, XXI Congresso Nazionale, Bologna 23-25 novembre 1995.
- Mantini P. (2005), *Principi fondamentali del governo del Territorio*, Testo dell'intervento in discussione generale, Seduta del 7 febbraio 2005, Camera dei deputati.
- Marcelloni L. (2005), *Questioni della città contemporanea*, Franco Angeli, Milano.
- Nobili P. (2019), *Politiche per stare di casa nella città, da integrazione a inclusione*, in Urbanistica Informazioni n.286, *Città accessibili a tutti*, INU Edizioni, Roma.
- Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Il Piano della riforma urbanistica in Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli, Roma.
- Oliva F., *Le città e i piani* in Campos Venuti G., Oliva F., op. cit.
- Ombuen S. (2000), *Natura e caratteristiche dei Programmi Complessi*, in Ombuen S., Ricci M., Segnalini O., *I programmi Complessi*, Il Sole24Ore, Milano.
- Piccinini M., *Considerazioni dell'INU - Emilia-Romagna sul Pdl regionale "governo e riqualificazione solidale del Territorio"*, Documento INU, Bologna, 13 dicembre 2006.
- Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.
- Ricci L. (2005), *Piano e innovazione. Il lungo percorso della riforma* in Ricci L. *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.
- Ricci L. (2014) *Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani*, in Franceschini, A., *Sulla città futura*, List, Trento pp. 97-104
- Ricci L. (2020), *Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana*, in Urbanistica Informazioni n. 160, INU Edizioni, Roma.
- Ricci L. (2020), *Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi*, in Ananke, n. 90, Altralinea Edizioni, Roma.
- Ricci L., Mariano C. (2018), *The network construction of the "public city"*, Techne, Special Issue n.01, Firenze University Press.
- Vipiana P. (2014), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Giappichelli, Torino.
- Vittoria E., *Nuovi quartieri popolari a Napoli*, in Metron, n.33-34 del 1949 cit. in Acocella A., *Coscienza della città: edilizia e territorio nella realtà italiana*, Bibliorfeo, Bologna.

## Documenti in formato digitale

Manzo E., 2018, Il “Risanamento” di Napoli. Dal progetto urbano alla scala architettonica, in *Architettura, città territorio: ricerche e riflessioni critiche*. Disponibile su: [http://art.siat.torino.it/wp-content/uploads/2018/12/A\\_RT\\_LXXII\\_1\\_Manzo.pdf](http://art.siat.torino.it/wp-content/uploads/2018/12/A_RT_LXXII_1_Manzo.pdf)

Report istruttorio sull’abitare collaborativo, “Cohousing a Bologna”. Disponibile su: [https://www.aiasbo.it/PDF/report\\_istruttorio\\_abitare\\_collaborativo.pdf](https://www.aiasbo.it/PDF/report_istruttorio_abitare_collaborativo.pdf)

## Capitolo 6

### *La riforma normativa regionale e la sperimentazione locale in corso*

AA.VV. (2005), *Roma Capitale nel XXI secolo. La città metropolitana policentrica*, Fratelli Palombi Editori, Roma 2005

AAVV (2010), *La legge regionale n.6 del 2009 di riforma della disciplina regionale di governo del territorio*, INU Edizioni, Roma.

Arcidiacono A., Galuzzi P., Pogliani L., Vitillo P. (2019), *Nuovi approcci al progetto dei servizi in Lombardia. Esperienze innovative e Piani di Milano*, in C. Giaimo, *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di Riforma*, INU Edizioni, Roma.

Bricocoli M. (2021), *Casa sociale e welfare locale*, in *8 Racconti di Milano, Verso un nuovo progetto di città*, Galuzzi P., Lavorato A., Vitillo P. (a cura di), ANCE Milano, Monza e Brianza.

Camagni R., (2011), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Roma

Campos Venuti G. (1997), *Roma, laboratorio per la riforma urbanistica*, Comune di Roma, Dipartimento Politiche del territorio, Ufficio Nuovo Piano regolatore.

Capuzzimati G., *Nuovi strumenti di pianificazione urbanistica comunale* in AAVV, *Le istituzioni del Federalismo regione e governo locale bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna*;

Crupi F., *Gli aspetti giuridici della perequazione in Piano locale e...*, Ricci L. (2009), Franco Angeli, Roma.

Crupi F., *Il Nuovo Piano regolatore generale del Comune di Roma. Innovazione e pratiche perequative*, in *Piano Locale e... (2009)*, Ricci L., Franco Angeli, Milano.  
*dell'Architettura*, n.3, 17 aprile 2014.

European Commission, (2010), *Second Biennial Report on social services of general interest*. Commission Staff Working Document, Brussels.

Filpa A. (2021), *Fondamenti di Governo del territorio. Dal piano di tradizione a nuove pratiche urbanistiche*, Carocci, Roma.

Gjallanella F., *Il piano locale riformato*, in Ricci L. (2009), *Piano locale e...* Franco Angeli, Milano.

Insolera I., (2011) *Roma Moderna*, Torino, Einaudi

Maran P., *Una nuova strategia per la casa*, documento programmatico. Comune di Milano (comune.milano.it)

Marescotti L. (2020), *Campos Venuti, una teoria operativa dell'urbanistica*, in *Urbanistica, ambiente e società*, Dipartimento di Architettura, Politecnico di Milano.

Oliva F., *Il Nuovo PRG di Roma e l'urbanistica italiana*, 2008, Franco Angeli.

Pavesi A. (2011), *European Social Housing systems. An overview of significant projects and best practices in different*, Maggioli, Roma.

Piricò O., 2012, *Densità e rinnovo della città pubblica*, Tesi in Progetto Urbano Sostenibile, Dottorato in cultura della trasformazione della città e del territorio, DiPSA, Facoltà di Architettura, Università degli Studi Roma Tre.

Piroddi E. (1999), *Le forme del piano urbanistico*, Franco Angeli, Milano.

Poggio T. (2009), *Le principali dimensioni della disuguaglianza abitativa*, Il Mulino, Bologna.

Ricci L. (2008) *Piano locale ... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.

Ricci L., *Processualità e principi informatori del piano*, in Ricci L. (2009) *Piano locale e...*, Franco Angeli, Roma.

Santangelo G. (2009), *La nuova legge urbanistica regionale: le linee guida della riforma*, in *Le istituzioni del federalismo in Affari Istituzionali emiliaromagna.it*

Scanlon K., Whithead C., Fernandez Agorroitia M., *Social Housing in Europe*, 2014, Wiley – Blackwell.

Stanghellini S. (2013), *Perequazione, compensazione, fattibilità*, in *Parole Chiave #09*, INU Edizioni, Roma.

### **Documenti in formato digitale**

Delibera Num. 2115 del 13/12/2021 “Patto per la casa, avvio del programma” Disponibile su: [https://territorio.regione.emilia-romagna.it/bandi-di-gara/manifestazione-di-interesse-per-la-ricognizione-nel-territorio-della-regione-emilia-romagna-di-alloggi-ad-uso-abitativo-da-destinare-alla-locazione-a-canone-calmierato/delibera-di-giunta-regionale-n-2115-del-13\\_12\\_2021.pdf/@download/file/Delibera%20di%20Giunta%20regionale%20N.%202115%20del%2013\\_12\\_2021.pdf](https://territorio.regione.emilia-romagna.it/bandi-di-gara/manifestazione-di-interesse-per-la-ricognizione-nel-territorio-della-regione-emilia-romagna-di-alloggi-ad-uso-abitativo-da-destinare-alla-locazione-a-canone-calmierato/delibera-di-giunta-regionale-n-2115-del-13_12_2021.pdf/@download/file/Delibera%20di%20Giunta%20regionale%20N.%202115%20del%2013_12_2021.pdf)

Delpiano A., Malossi E. (2009), “La Pianificazione sovracomunale” in *Le istituzioni del Federalismo*, rivista di affari istituzionali. Disponibile su: [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/Supplemento\\_3\\_09/Intero.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Supplemento_3_09/Intero.pdf)

Documento conoscitivo del piano, azione Sperimentare nuove forme abitative. Disponibile su: [http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/172e16de-6d32-43f3-9746-1a713919ba78/Disciplina%20del%20Piano\\_ADO.pdf](http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/172e16de-6d32-43f3-9746-1a713919ba78/Disciplina%20del%20Piano_ADO.pdf)

Documento conoscitivo del Piano, Favorire l’offerta di edilizia abitativa sociale. Disponibile su: [http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/172e16de-6d32-43f3-9746-1a713919ba78/Disciplina%20del%20Piano\\_ADO.pdf](http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/172e16de-6d32-43f3-9746-1a713919ba78/Disciplina%20del%20Piano_ADO.pdf)

Documento programmatico PIANO CASA 2023, Assessorato alle politiche abitative. Disponibile su: [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIANO\\_CASA\\_2023.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIANO_CASA_2023.pdf)

Edilizia residenziale sociale, urbanistica, comune di Roma. disponibile su: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/uo-opere-housing-faq>

Margherita Meta (2022), “MAAM – Il Museo dell’Altro e dell’Altrove di Metropoliz, città meticcia. Intervista di Margherita Meta a Giorgio De Finis”, in *Colibri*, Newsletter collaborativa del master U –

Politiche per la casa e piano locale. La questione abitativa nelle strategie di rigenerazione urbana in Italia e in Europa p. 498

Rise in Rigenerazione Urbana e Innovazione Sociale dell'Università IUAV di Venezia. Disponibile su: [https://urise.it/colibri/maam-il-museo-dellaltro-e-dellaltrove-di-metropoliz\\_citta-meticcia/](https://urise.it/colibri/maam-il-museo-dellaltro-e-dellaltrove-di-metropoliz_citta-meticcia/)

NPRG (2008), Elaborato D1, Relazione. Disponibile su: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg-adottato/prg-adottato-elaborati-descrittivi/prg-adottato-d1.html>

Programma PIERS, Territorio, Regione Emilia-Romagna. Disponibile su: <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/programma-piers>

PUG Bologna, azione 2.1d strategie urbane, Quadro conoscitivo. Disponibile su: [http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/172e16de-6d32-43f3-9746-1a713919ba78/Disciplina%20del%20Piano\\_ADO.pdf](http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/172e16de-6d32-43f3-9746-1a713919ba78/Disciplina%20del%20Piano_ADO.pdf)

PUG Bologna, *Strategie Urbane 2, Abitabilità e Inclusione*, Documento Conoscitivo del Piano. Disponibile su: [http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/172e16de-6d32-43f3-9746-1a713919ba78/Disciplina%20del%20Piano\\_ADO.pdf](http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/172e16de-6d32-43f3-9746-1a713919ba78/Disciplina%20del%20Piano_ADO.pdf)

Relazione illustrativa Programma PIERS, "902 / *Abitare Solidale*", Comune di Reggio Emilia, ACER REGGIO EMILIA. Disponibile su: <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/programma-piers>

Revisione degli strumenti del welfare abitativo, Assessorato alle politiche abitative, in documento programmatico PIANO CASA 2023. Disponibile su: [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIANO\\_CASA\\_2023.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIANO_CASA_2023.pdf)

Sebastianelli S. (2014), *Le occupazioni a Roma: i luoghi e le persone*, in *Il Giornale dell'Architettura*, Disponibile su: <https://ilgiornaledellarchitettura.com/category/citta-e-territorio/>

Tosi A. (2008), *Retoriche dell'abitare e costruzione sociale delle politiche*, in *ABITARE* n.62, Jstor. Disponibile su: <https://www.jstor.org/stable/23204801>

Urbanistica Comune di Roma, Programmi Integrati. Disponibile su: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/print.html>

## Capitolo 7

### *Il Social Housing in Europa: una tassonomia per l'abitare*

Balducci V. (2017), *Trasformazioni dell'Housing Sociale*, Bononia University Press, Bologna.

Baldwin D., Tammaru T., Van Ham M. (2018), *Housing Estates in Europe. Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges*, UBS (The Urban Book Series), Springer Link.

Bargelli E., Heitkamp T. (2017), *New Developments in Southern European Housing*, Pisa University Press, Pisa.

Borghetti E. (2014), *I Fondi di investimento immobiliare nell'Housing Sociale: strumento poco efficace in un rapporto pubblico/privato ancora problematico*, Tesi di dottorato in Pianificazione territoriale e urbana, Dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

Bramley G., Gurran N., (2017), *Urban Planning and the Housing Market International Perspectives for Policy and Practice*, Palgrave Macmillan, UK.

Chareyron S. (2022), *COVID-19 and Dynamics of Residential Markets in France: An Exploration*, Economics and Statistics, Université Paris-Est Créteil.

Crouzet L., Honour S., Colleville A., Portau L., Melchior M., Ducarroz S., (2022), *Impact of the COVID-19 pandemic on vulnerable groups in France: A qualitative study in Preventive Medicine Reports*, Elsevier.

Driant J. (2021), *The Ongoing Transformation of Social Housing Finance in France: Towards a Self-financing System?* In *International Journal of Housing Policies*, Taylor & Francis Online

European Commission, (2010), *Second Biennial Report on social services of general interest*. Commission Staff Working Document, Brussels.

Fernandez – Aguera J., Dominguez S., Suarez J. (2020), *Social Housing airtightness in Southern Europe*, Articolo Open Access in *Energy& Buildings* n.183, ScienceDirect, Elsevier.

Galdini R.(2012), *L'abitare difficile, la casa in Italia tra desideri e risorse*, Liguori Editore, Napoli.

Ghekiere, L. (2007), *Le développement du logement social dans l'Union Européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Dexia Editions, Paris.

Ginelli E., Castiglioni L. (2012), *Perché valorizzare e riqualificare il patrimonio di edilizia residenziale pubblico*, in Palumbo R. (a cura di) *Social Housing*, *Techné Journal of Technology for Architecture and Environment*, Issue 4.

Hegedus J., Lux M., Horvath V., (2018), *The Policy Environment of Private Renting After 1990*, in *Private Rental Housing in Transition Countries. An Alternative to Owner Occupation?* European Politics and Social Politics series, Springer Link Books, Palgrave Macmillian London.

Hernandez – Morales A. (2022), *How Vienna took the stigma out of Social Housing? In some European cities living in Social Housing is a misfortune. In Austria's capital it's an indicator of high-quality urban life*, POLITICO Global Policies Lab Researches, in *Sustainable Cities* series.

*Homelessness in Scotland: 2021/22*, documento nella sezione Housing del Tackling Child Poverty and Social Justice Directorate, Cabinet Secretary for Social Justice, Housing and Local Government, Scotland.

Houard N., Driant J., Ghekiere L., Malpass P., (2012), *Who makes the decisions on Social Housing in general and disadvantaged people in particular?* In *Social Housing Across Europe*, La Documentation française, Paris.

Housing Europe Review, *The sale of social and public in Europe*, *The Housing Europe Observatory*, the research arm of Housing Europe, under commission from l'Union sociale pour l'habitat (USH) and the Caisse des Dépôts in France.

Kohlodilin K., (2022), *The rise and fall of Social Housing? Housing decommodification in long-run perspective*, MPIfG Discussion Paper 22/3 in cooperation with Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne.

Lefebvre I., *Understanding French Housing Policy (and its Challenges)*, in *Social Affairs, France*, research paper from Insitute Montaigne, 2021.

Levinson M. (2009), *SHELTER: A Correlating Medium For Housing Progress*, Shelter Research, New York.

Loi n. 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'Environnement.

Loi n. 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, Titolo IV

Millins D. (2006), *Housing Policy in The UK*, Palgrave, UK.

Oxley M., Smith J. (2017), *Housing Policy and Rented Housing in Europe*, Taylor & Francis, UK.

Pavesi A. (2011), *European Social Housing systems. An overview of significant projects and best practices in different countries*, Maggioli Editore, Rimini.

Piketty T. (2020), *Capitale e ideologia*, La Nave di Teseo, Milano.

Pittini A. (2012), *Edilizia sociale nell'Unione Europea*, in *Techne* n. 4, sitda.net.

Portail du Gouvernement, *Ville durable: treize EcoCités vont être développés dans des grandes agglomérations*, n. 43, novembre 2009.

Scanlon K., Whithead C., Fernandez Agorroitia M., *Social Housing in Europe*, 2014, Wiley – Blackwell.

Schmid C. (2014), *Ways out of the European Housing Crisis. Tenure Innovation and Diversification in Comparative Perspective*, Elgar Land and Housing Law and Policy series.

Wehrhahn R., Pohlen J., Hanneman C., Othengrafen F., Schmidt – Lauber B. (2018), *Housing and Housing Politics in European Metropolises in Jahrbuch Stadt Region Series*, Springer Link.

Wehrhahn R., Pohlen J., Hanneman C., Othengrafen F., Schmidt – Lauber B (2018), *Housing and Housing Politics in European Metropolises*, Jahrbuch Stadt Region Series, Springer Link.

Whitehead C. (2014), *Social Housing in Europe*, Wiley Online Library, John Wiley & Sons, UK.

Whitehead C. (2018), *Looking forward: a role for Social Housing?* in *Social Housing models: past and future*, LSE research online, in *Critical housing analyses series*, The London School of economics, UK.

## Documenti in formato digitale

A European Alliance for Sustainable and Inclusive Social Housing, 2020, Banque des territoires immobilier et logement. Disponibile su: <https://www.caissedesdepots.fr/en/news/european-alliance-sustainable-and-inclusive-social-housing>.

Balan A.F. (2022), The Efficiency of National Housing Rights: An Overview of France's DALO Law. Disponibile su: <https://www.eviction.eu/the-efficiency-of-national-housing-rights-an-overview-of-frances-dalo-law/>

CECODHAS, Housing Europe (2021) Recent development in Social Housing policies, in The State of Housing in Europe 2021 report. Disponibile su: <https://www.housingeurope.eu/resource-1540/the-state-of-housing-in-europe-in-2021>

Documentazione di bilancio del Plan d'urgence face à la crise sanitaire, Disponibile su: <https://www.budget.gouv.fr/documentation/circulaires-budgetaires>

Documento di piano Leggere il piano, Riferimenti di contesto, Una lettura della Legge 24/2017. Disponibile su: [http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/172e16de-6d32-43f3-9746-1a713919ba78/Disciplina%20del%20Piano\\_ADO.pdf](http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/172e16de-6d32-43f3-9746-1a713919ba78/Disciplina%20del%20Piano_ADO.pdf)

Fiche de Projet des Quartiers Durables, 2020, *Ecoquartier ZAC de Bonne, Grenoble*, Disponibile su: [https://besustainable.brussels/wp-content/uploads/2020/05/20200511\\_fiche-de-projet-GRENOBLE-BONNE\\_FR.pdf](https://besustainable.brussels/wp-content/uploads/2020/05/20200511_fiche-de-projet-GRENOBLE-BONNE_FR.pdf)

## Capitolo 8 Le schede. I Piani locali

Arcidiacono A. Pogliani L. (2011), *Milano al futuro. Riforma o crisi del governo urbano*, Etaslibri, Milano.

Balducci A. (2017), *L'accordo mancato sugli scali*, In *Territorio*, n.82.

Casini L. (2009), *Perequazione e compensazioni nel nuovo piano regolatore generale di Roma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2009.

Cerasoli M. (2012), *Un progetto per gli scali ferroviari milanesi*, Maggioli, Rimini.

Gruppo Di Lavoro INU Lazio "Programmi Complessi E Operatività Del Piano", D. Modigliani, C. Carobbi, I. Poli, C. Ravagnan

Infussi F., L. Montedoro, G. Pasqui (2019), *Scali a Milano. Prove di innovazione?* Journal of Sustainability. Disponibile su: [http://www.ecowebtown.it/n\\_20/pdf/EWT\\_20\\_2019.pdf](http://www.ecowebtown.it/n_20/pdf/EWT_20_2019.pdf)

Montedoro L. (2011), *Milano: le proprietà militari del Demanio e il Piano di governo del territorio*, *Urbanistica Informazioni* n.239 – 240 pp. 28 – 31.

NPRG, Elaborato D1, Relazione Generale, 4.4 *Le cinque opzioni del nuovo piano. Diritto alla casa*, pp.30 – 31.

NPRG, Il Print di Pietralata. Disponibile su: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/print-pietralata.html>

NPRG, Provincia di Roma, Piano territoriale di coordinamento provinciale, Relazione, Presentazione, 26 marzo 1998

NPRG, Relazione, Delibera di adozione del consiglio comunale n. 33 del 19/20 marzo 2003.

Pasqui G. (2015), *Scali Ferroviari e Urbanistica Milanese*, Planum. The Journal of Urbanism no. 34 vol. I/2017.

PGT Comune di Milano, PGT Vigente. (pgt.comune.milano.it). Disponibile su: <https://www.pgt.comune.milano.it/>

PGT Milano, Piano delle Regole, norme di attuazione, Tavola R03 Indicazioni morfologiche. PGT, Ddp, Relazione Tecnica. Disponibile su: <https://www.pgt.comune.milano.it/>

PGT, DP\_Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie, Spazi STRATEGIE Rendere equa Milano. Più case in affitto sociale. Disponibile su: <https://www.pgt.comune.milano.it/>

PGT, art. 9 Norme di Attuazione - edilizia residenziale sociale - disposizioni generali nell' art. 9 comma 1 delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del PGT vigente Disponibile su: <https://www.pgt.comune.milano.it/>

PGT, Art. 9 Norme di attuazione del Piano – Edilizia residenziale sociale. Disponibile su: <https://www.pgt.comune.milano.it/>

PGT, DP\_Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie, Spazi .Fare il Piano Obiettivi quantitativi: dove andare. Principi e metodologia. Disponibile su: <https://www.pgt.comune.milano.it/>

PGT, Impostazione procedurale e metodologica del percorso integrato di revisione del PGT e di VAS - Modello procedurale e metodologico utilizzato Disponibile su: <https://www.pgt.comune.milano.it/>

PGT, Sintesi e presentazione dei Documenti di Piano. Disponibile su: [https://www.pgt.comune.milano.it/SintesiPGT\\_Milano2030.pdf](https://www.pgt.comune.milano.it/SintesiPGT_Milano2030.pdf)

Poli I., Ravagnan C. (2018) in Cappuccitti A. (a cura di), Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi, INU edizioni, Roma.

PUG Bologna, Azione 2.1b Favorire l'aumento di offerta abitativa sociale, PUG, Disciplina del Piano. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG Disciplina del Piano, Azione 2.4a Difendere l'abitabilità e i caratteri della città storica. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG Disciplina del Piano, Azione 2.4c Garantire la conservazione del patrimonio d'interesse storico architettonico e culturale testimoniale Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG, Approfondimenti conoscitivi, Dimensione urbana, 21.1 Interventi urbanistici in attuazione. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG, Approfondimenti conoscitivi, dimensione urbana, schede PUA, n.6 Q Bertalia-Lazzaretto. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG, Attuazione del Piano, 0.2b Processi di rigenerazione urbana. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG, Comune di Bologna, Piano Urbanistico Generale, Leggere il Piano. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG, Disciplina del Piano, Attuazione del piano, azione 02.b Riattivare gli spazi dismessi Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG, disciplina del Piano, Azione 1.1 A, Favorire il recupero e l'efficientamento del patrimonio. edificio esistente. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG, disciplina del Piano, Azione 1.1b, Completare le parti di città dove la trasformazione non è compiuta. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG, disciplina del Piano, Azione 1.1c, Favorire interventi di riuso e rigenerazione urbana delle aree edificate e dei suoli antropizzati. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG, disciplina del piano, azione 2.1 Estendere l'accesso alla casa, Indirizzi per le politiche urbane. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG, disciplina del piano, azione 2.1, Condizioni di sostenibilità per interventi urbanistici. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG, disciplina del piano, azione 2.1c Sperimentare nuove forme abitative. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG, disciplina del piano, azione 2.1c Sperimentare nuove forme abitative. Prescrizioni per gli interventi urbanistici. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG, Disciplina del Piano, Azione 2.1e Coinvolgere le comunità attraverso processi partecipativi, Indirizzi per le politiche urbane. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

PUG, Tavola dei Vincoli, Territorio Urbanizzato. Disponibile su: <http://dru.iperbole.bologna.it/pug-disciplina-del-piano>

## **Terza parte Politiche abitative e piano locale. Nuovi riferimenti teorico-legislativi e operativi**

### *Capitolo 9*

*I riferimenti teorico-legislativi. Il welfare urbano e la questione abitativa tra politiche per la casa e governo del territorio*

Allena M. (2014) , *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, paper di ricerca in diritto amministrativo, Dipartimento di Studi Giuridici, Università Bocconi, Milano.

Alongi R. (2017), *La narrazione dei processi di rigenerazione urbana in Francia. il caso del PNRU*, Tesi di dottorato in architettura e pianificazione, Dipartimento di Architettura DARCH, Università degli studi di Palermo.

Amann W. & Juraszovich S. (2017), *Habitat III — una revisione critica della Nuova Agenda Urbana; Housing Finance International*.

Baldini M., Federici M. (2008), *Il Social Housing in Europa*, CAPPaper n. 49, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Dipartimento di Economia Politica –Università di Modena e Reggio Emilia.

Barton, H., (2000). *Innovative neighborhood projects*. In: *Sustainable communities: the potential of eco-neighborhoods*. Londra.

Beatley, T. (2000). *Green Urbanism: Learning from European Cities*. Washington, D.C.: Island Press.

Berardi, U., (2013). *Sustainability assessment of urban communities through rating systems in Environment, Development and Sustainability*. Volume 15, Issue 6.

Bestagno F.(2009) , *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in G. Venturini, S. Bariatti (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale*, Liber Fausto Pocar, Giuffrè, Milano.

Bilancia P., de Marco E., Pizzetti F. (2018) , *Nuovi diritti e Tutela multilivello dei diritti*, in Bilancia P. Bravo L., Guaralda M. (2018), *Il nostro impegno per implementare i contenuti relativi allo spazio pubblico inclusi nella New Urban Agenda adottata alla conferenza UN Habitat III*; *Giornale dello spazio pubblico*.

BRE. 2014. *The Case for BREEAM Communities*. Watford, UK: Building Research Establishment Trust.

Brundtland, G. H., (1987) *Our Common Future - rapporto Brundtland*, Volker Hauff, Oxford, UK.

Caterina, G. (2013), *Introduzione*, in Fabbricatti K. (Ed.), *Le sfide della città interculturale. La teoria della resilienza per il governo dei cambiamenti*, Franco Angeli, Milano, pp. 13-16.

CDPI Sgr, *L'Edilizia Privata Sociale: vademecum n.2* di CDPI Sgr, *Edilizia e Territorio n.21*, Milano: Il

Sole 24 Ore, 2011.

Domenichelli V. (1984), *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, CEDAM, Padova.

Donzelot J. (2006), *Quand la ville se défait: quelle politique face à la crise de le banlieus?* Seuil, Paris.

Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma.

Gaiamo C., Ricci L., Sepe M. (2022) in *Urbanistica Informazioni* n. 305 special issue, *XXXI Congresso Nazionale – Bologna, 18 novembre 2022*, INU Edizioni, Roma.

Guiglia G. (2011), *Il diritto all'abitazione nella carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del comitato europeo dei diritti sociali*, RIVISTA N°: 3/2011, Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

Hamedani, A., & Huber, F. (2012). A comparative study of DGNB, LEED and BREEAM certificate systems in urban Sustainability.

Innocenzi T. (2022), *Città consolidata e inclusione sociale Strategie, regole e strumenti per il Piano urbanistico locale*, Tesi di dottorato in Pianificazione Urbana, Territoriale e del Paesaggio, Dipartimento PDTA, Sapienza.

INU sez. Lombardia (2022), *Manifesto per l'urbanistica e principi e contenuti essenziali della proposta di legge nazionale per la riforma del governo del territorio*, in *Urbanistica Informazioni* n. 305 special issue, *XXXI Congresso Nazionale – Bologna, 18 novembre 2022*, INU Edizioni, Roma.

Lee, J.; Park, J.; Schuetze, T. (2015), *Comparative Analysis of LEED-ND & DGNB-UD Rating System*, in *Proceedings of the 8th Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU)*, Incheon, 22–24 June 2015.

Lucarelli, M.T., D'Ambrosio, V. and Milardi, M. (2017), *Resilienza e adattamento dell'ambiente costruito. Architettura, Città e Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Milano.

Maclaren, V. (1996). *Urban Sustainability Reporting*. In: S. M. Wheeler & T. Beatley, eds. 2009. *The Sustainable Urban Development Reader*. Taylor & Francis Group, pp. 281-288.

Maran P., Comune di Milano, AA.VV. (2022), *Milano 2023. Una strategia per la casa*, documento programmatico, assessorato casa e quartieri.

Marchetti G. (2018), La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali., in *Federalismi, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* nr. Speciale 4/2018, Università degli Studi di Milano.

Mastrolonardo, L. and Manigrasso, M. (2014), *A.R.M.I. Adattamento, Resilienza, Metabolismo, Intelligenza*, Edicom Edizioni, Monfalcone.

Musterd S., Ostendorf W. (2005), *Social exclusion, segregation and Neighborhoods effects*. In Kazepov Y. (a cura di) *Cities of Europe, changing contexts, local arrangement and the challenge of urban cohesion*, Blackwell Publishing LTD., Oxford, UK.

Pittini A., Laino E., 2012 *Housing Europe Review. The nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels, October 2011.

Rapporto nazionale per Habitat III, p. 25; estratto della Relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta sulle periferie della Camera dei deputati

Ravagnan C. (2011), *Piano locale riformato e innovazione delle politiche abitative. Nuove regole, nuovi meccanismi, nuovi strumenti attuativi*, dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma.

Ricci L. (2020), *Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi*, in Ananke, n. 90; Ricci L. (2014), *Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani*, in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.

Rossi E. (2014), *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*, in Dir. soc., n. 1/2014.

Sapio A. (2010), *Famiglie, reti familiari e cohousing. Verso nuovi stili del vivere, del convivere e dell'abitare*, Franco Angeli, Milano.

Stanghellini S. (2011), *Forme di finanziamento per la realizzazione e la gestione dell'ERS*, Relazione alla Summer School INU, L'Edilizia Residenziale Sociale (ERS) nel sistema di pianificazione riformato dell'Emilia-Romagna, Cesenatico, 22-23-24 settembre 2011.

Stébé J.-M. (2005) *La Médiation dans les quartiers sensibles*, PUF, Paris.

Talia M., Moccia F.D. (2022), *I principi fondamentali del governo del territorio*, in Urbanistica Informazioni n. 305 special issue, XXXI Congresso Nazionale – Bologna, 18 novembre 2022, INU Edizioni, Roma.

Valenti V. (2008), *Il diritto alla casa nelle politiche regionali*, in E. Balboni (a cura di), *La tutela multi-livello dei diritti sociali*, II, Napoli, p. 609 ss.

Violini V.L. (2008), *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. con particolare riguardo al regime dei diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, Giunta regionale dell'Emilia-Romagna.

Vipiana P. (2014), *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in federalismi.it, n. 10/2014.

Wacquant L. (2008), *Urban outcasts: a comparative sociology of advanced marginality*, Polity press, Cambridge.

Watson V. (2016), *Individuazione della pianificazione nella nuova agenda urbana dell'obiettivo di sviluppo sostenibile urbano*; in *Teoria della pianificazione*; DOI: 10.1177/1473095216660786.

Wildowicz A. (2014), *The evolution and the new frontiers of social responsibility accounting*, in *Problems of Management in 21st century*, 1, 2014

## Capitolo 10

### *I riferimenti operativi. La questione abitativa nel piano locale*

Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti, *I diversi approdi al partenariato pubblico-privato: regole urbanistiche e regole economiche declinate nelle esperienze*, Castelfranco Veneto, 25/11/2011.

De Rossi A., Lupatelli G. (2022), *Rigenerazione urbana. Un glossario*, Saggine (collana), Donzelli editore, Roma.

Del Gatto M.L., Ferri G., Pavese A., (2012), *Il gestore sociale quale garante della sostenibilità negli interventi di Housing Sociale*, in *TECHNE* n.4/2012, Firenze University Press.

Fallaci R. (2008), *Il Rue, strumento cruciale per la qualità urbana*, in Galuzzi P., a cura di, *Il Piano strutturale di Reggio Emilia*, Urbanistica n. 137, settembre-dicembre 2008, INU Edizioni, Roma.

Gentili A., Tassinari F., Zoboli A. (2018), *Indagine sul mercato degli alloggi in locazione del Comune di Bologna*, Istituto Carlo Cattaneo, Bologna.

Torresan M. (2019), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di dottorato in Pianificazione Territoriale, Urbana e del Paesaggio, Dipartimento PDTA, Università La Sapienza, Roma.

Vitillo, P., (2010) *Dimensione strutturale e dimensione operativa del piano*, Bossi P., Moroni S., Poli M. (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Maggioli Editore, Rimini.

## Documenti in formato digitale

Amann W., Jurasszovich S. (2017), *Habitat III — una revisione critica della Nuova Agenda Urbana*. Disponibile su: [http://iibw.at/documents/2017%20\(Art.\)%20Amann\\_Jurasszovich%20New%20Urban%20Agenda%20HFI.pdf](http://iibw.at/documents/2017%20(Art.)%20Amann_Jurasszovich%20New%20Urban%20Agenda%20HFI.pdf)

BREEAM Communities 2012 – An introduction for local authorities disponibile su: [www.breeam.org/communities](http://www.breeam.org/communities)

BREEAM Communities. 2012. Technical Manual. Code for a Sustainable Built Environment. Disponibile su: [bregroup.com/products\\_breeam](http://bregroup.com/products_breeam)

Daconto L., Marelli C. (2016), *Mixité sociale: discorsi, politiche, pratiche e processi di costruzione sociale*, Articolo in Sociologia Urbana e Rurale, gennaio 2016. Disponibile su: [https://www.researchgate.net/publication/295255519\\_Mixite\\_sociale\\_discorsi\\_politiche\\_pratiche\\_e\\_processi\\_di\\_costruzione\\_sociale\\_Un'analisi\\_critica\\_del\\_dibattito\\_francese](https://www.researchgate.net/publication/295255519_Mixite_sociale_discorsi_politiche_pratiche_e_processi_di_costruzione_sociale_Un'analisi_critica_del_dibattito_francese)

DGNB System Version 2020 International. Guidelines. Disponibile su: <https://www.dgnb-system.de/en/system/version-2020-international/>

Housing Europe Review 2019. Disponibile su: [www.cecodhas.com](http://www.cecodhas.com)

Simon P. (1998), *La société partagée. Relations interethniques et interclasses dans un quartier en rénovation*, *Cahiers Internationaux de sociologie*. Disponibile su: [https://www.researchgate.net/publication/313523558\\_La\\_societe\\_partagee\\_Relations\\_interethniques\\_et\\_interclasses\\_dans\\_un\\_quartier\\_en\\_renovation\\_Belleville\\_Paris\\_XX\\_e](https://www.researchgate.net/publication/313523558_La_societe_partagee_Relations_interethniques_et_interclasses_dans_un_quartier_en_renovation_Belleville_Paris_XX_e)

Social Housing: Report finale del Parlamento Europeo, <http://www.emil-network.eu/news/final-report-on-social-housing>

Tessarolo C., *Le competenze legislative di Stato e regioni in materia di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica*, sezione urbanistica e edilizia. Disponibile su: <http://www.dirittodeiserviziipubblici.it/articoli/articolo.asp?sezione=dettarticolo&id=221>