

Housing sociale: la dimensione politica del progetto

di/by

**Francesca Frigau
Pietro Pusceddu**

**Paper for the Espanet Conference
“Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa”
Milano, 29 Settembre — 1 Ottobre 2011**

Arch. Francesca Frigau
c: +39 3402747963
e: ffrigau@uniss.it

PhD. Pietro Pusceddu
c: +39 3472309702
e: pietropusceddu@architettura-uniss.it

Dip. Architettura, Design e Urbanistica, Facoltà Architettura di Alghero,
Università degli Studi di Sassari
Palazzo del Pou Salit, Piazza Duomo 6,
07041, Alghero (SS)

Housing sociale e welfare urbano

La *Casa* ha rivestito, forse dai tempi della ricostruzione, probabilmente da prima, un ruolo anche simbolico rispetto alla società e alla sua *manifestazione urbana*. E oggi, alla luce dei profondi cambiamenti che hanno investito tutto il mondo occidentale, affrontare il tema della residenza e parallelamente delle politiche abitative significa riflettere sulla visione politica contingente, sullo stato in cui versano i nostri territori e sul nostro modo di fare città.

E' il progetto di Housing sociale che permette di sviluppare e qualificare la città pubblica e ripensare la definizione di *welfare urbano* in termini di coesione sociale, senso di appartenenza ad una comunità, qualità della vita; una componente immateriale del welfare, che non si riduce al raggiungimento delle quantità degli standard, ma definisce le possibilità d'accesso ai processi di vita urbana e sottintende una idea di città contemporanea, democratica, che partecipa alla redistribuzione sociale del benessere. La casa sociale deve difendere e promuovere il ruolo dell'*urbanità*, contribuendo a determinare spazialità adatte a ricucire trame, tessuti di relazione, identità e appartenenze della città-territorio, in definitiva proporsi come catalizzatore di un progetto collettivo¹, consapevole delle necessità dell'abitare contemporaneo e in grado di riproporre la complessità della società di oggi. Henri Lefebvre affermò il *diritto alla città*, cioè alla vita urbana come condizione di un umanesimo e di una democrazia rinnovati².

Questa identificazione tra politiche abitative e processi urbani determina uno *spostamento* verso il *territorio*, manifestazione dell'integrazione tra componenti fisiche, sociali, economiche; così come è attraverso il suo progetto che si generano miglioramenti nelle sue condizioni "immateriali".

Questo è il motivo per cui la trattazione delle politiche abitative per innovare il welfare passa per l'analisi del quadro normativo italiano e dello stato delle sue politiche pubbliche, dei casi della Regione Sardegna e della Francia, ma sempre attraverso il ruolo del progetto e della cultura architettonica e urbanistica; questo è il senso di una ricerca sulla *dimensione politica del progetto*.

La questione abitativa in Italia: l'assenza della dimensione urbana

Diversi sono i fenomeni del settore socio-economico che hanno portato al riproporsi del problema abitativo in Italia, tra questi il passaggio dall'industria al terziario, che determina una condizione di flessibilità del lavoro; il cambiamento della struttura familiare, che vede la costituzione di nuclei sempre più piccoli come quelli costituiti dai single; il fenomeno dell'immigrazione da paesi esteri e

¹ Gian Carlo De Carlo sostiene a proposito di ciò che l'alloggio deve rispondere appieno alle diverse culture della comunità, ai diversi modi di abitare gli spazi privati e gli spazi urbani, di vivere la dimensione individuale, familiare, collettiva, vedi M. Guccione, A. Vittorini (a cura di), Giancarlo De Carlo, *Le ragioni dell'architettura*, Electa, Milano 2005.

² H. Lefebvre, *Le droit a la ville*, Paris Anthropos, 1968.

l'impoverimento complessivo del ceto medio, conseguenza della crisi economica in atto, per cui fasce sociali tradizionalmente in grado di sostenere i costi dell'affitto oggi appaiono in difficoltà.

Ad aggravare questa situazione vi è inoltre una serie di azioni a livello statale, avviate negli ultimi quindici anni, che hanno ridimensionato e tutt'ora ridimensionano il ruolo pubblico del governo centrale nelle politiche abitative. Sono stati interrotti i canali statali di finanziamento del comparto, nel 1996 cessa di esistere la Gescal, quel organismo – in sostituzione all'Ina-casa – a cui era demandata la gestione finanziaria del programma abitativo³. Le competenze in tema di abitazioni sociali passano alle Regioni, conseguenza del Decreto Legislativo n. 112/98 (la cosiddetta legge Bassanini) e della riforma costituzionale del titolo V che ha ripartito le competenze tra i diversi livelli istituzionali, trasferendo la gestione e l'attuazione degli interventi alla competenza regionale. A ciò vanno inoltre sommati gli effetti negativi seguiti all'abolizione nel 1998 della legge sull'equo canone, e della completa liberalizzazione del mercato delle locazioni, che genera meccanismi speculativi. Gli alloggi in affitto, che teoricamente dovrebbero soddisfare le esigenze del ceto medio-basso o molto basso, in Italia⁴ costituiscono solo il 20% del patrimonio abitativo complessivo, e rappresentano uno degli elementi principali del problema casa in Italia. Già nel 1993 con la legge 560 si dava la possibilità per gli I.A.C.P. (Istituti autonomi case popolari) di vendere gli alloggi agli assegnatari e ai loro familiari, riducendo drasticamente il patrimonio di abitazioni pubbliche fino ad allora sempre in crescita. Il numero totale di alloggi pubblici che nel 1991 era di 1.100.000 unità, pari al 6,3% del totale, si riduce nel 2001, a 973.194 unità, cioè il 5,3% del totale, fino alle attuali 800.000 unità, che rappresentano il 4,5% del totale.

Dal quadro appena presentato si percepisce chiaramente l'effettivo cambiamento nell'orientamento politico culturale generale: non esiste più un grande progetto pensato, proposto e attuato dall'autorità politica e dalle sue branche operative, così com'era stato nel periodo delle realizzazioni Ina-casa, ma solamente un insieme di operazioni mirate. La considerazione del problema *casa* come problema del singolo, moltiplicata per il numero di bisognosi, si traduce così nella costituzione fisica di una società di individui e si manifesta in modo palese nell'assenza da parte della classe dirigente di un'idea *forte* che costituisca momento ispiratore di un progetto comune.

Il ritardo dell'Italia sulle politiche dell'abitare sociale è confermato dai dati estrapolati dal documento *Housing statistics in the european union*. Nel nostro Paese, a fronte di circa l'80% delle famiglie proprietarie della casa di abitazione, la quota di alloggi sociali sul totale del patrimonio residenziale è solo del 4,5%, contro il 34,6% dei Paesi Bassi, il 21% della Svezia, il 20% della Danimarca, il 17% della Francia, il 14,3% dell'Austria, l'8% dell'Irlanda, il 7% del Belgio, il 6,5%

³ momento che segna l'effettiva fine di tutti i flussi di finanziamento statali ottenuti con prelievo dal reddito dei lavoratori dipendenti e dei datori di lavoro.

⁴ In Italia l'80% delle famiglie possiede una casa di proprietà ma solo il 20% del patrimonio abitativo è dato in locazione.

della Germania. Tale situazione trova riscontro con i dati sulla spesa pubblica pro-capite per l'alloggio sociale in Europa: 5 euro in Italia contro 369 euro nel Regno Unito, oltre 200 euro in Francia e Danimarca, 150 euro in Svezia e Irlanda, oltre 100 euro in Grecia e Olanda, 60 euro in Germania⁵.

Nel tentativo di dare risposta ai problemi, ormai contingenti, della *casa per tutti*, lo Stato Italiano sembra promuovere, anche se non in maniera così esplicita, interventi di *Housing sociale* e nel triennio 2007-2009 emana alcuni importanti provvedimenti. Tra i più importanti la Legge 224/2007 (Finanziaria 2008) accompagnato dal Decreto 22 Aprile 2008⁶ che permette agli enti locali di dotarsi di leggi urbanistiche proprie ed in particolare ai Comuni di prevedere nei loro strumenti di pianificazione urbanistica oltre i classici standard di cui al Decreto Ministeriale 1444/68 anche un nuovo standard costituito da aree e/o immobili destinati all'alloggio sociale. Successivamente il *Piano nazionale di edilizia abitativa*⁷, di cui alla Legge 133/2008, stabilisce che gli interventi di Housing sociale si costruiscano sulla base di un sistema integrato di fondi immobiliari, nazionali e locali, pubblici e privati, e sulla loro integrazione alle politiche di sostegno economico e sociale. Questi provvedimenti mettono in luce due importanti elementi d'innovazione nel panorama italiano, non solo per le politiche abitative ma anche per una serie di altri settori disciplinari che confermerebbero la nostra tesi che il tema casa non possa prescindere da questioni legate allo sviluppo della città e alla costruzione di un welfare urbano diffuso.

L'obiettivo di questo scritto, in risposta ad una conferenza intitolata *Innovare il welfare*, è quello di portare alla luce potenzialità e criticità di alcuni nuovi strumenti del settore delle politiche abitative, in Italia e nel resto d'Europa, in particolare la Francia, per verificare che effettivamente vadano nella giusta direzione: innovare il *welfare*.

Il primo importante elemento d'innovazione sul quale ci sembra sia utile fare delle considerazioni è il tentativo, ancora timido, d'integrazione, dopo tanti anni, tra le politiche abitative e le politiche urbane: è finalmente possibile contemplare le aree necessarie per la realizzazione di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) come standard urbanistico, cedute gratuitamente dai soggetti e dagli operatori delle trasformazioni territoriali; ai comuni è demandata la facoltà di decidere le quantità di

⁵ Dati estrapolati dal documento Housing statistics in the European Union 2010, in <http://www.housingeurope.eu/housing-in-the-eu/housing-statistics>.

⁶ Il Decreto 22 Aprile 2008 concerna la definizione di alloggio sociale, e richiama la Decisione 2005/842/CE del 28 Novembre 2005 della Commissione Europea - riguardante gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinare imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale.

⁷ Nell'Agosto del 2008 Il Governo in carica vara il Decreto Legge n. 133 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza e la perequazione tributaria"; l'articolo 11 del Capo IV "Casa e Infrastruttura" definisce il così detto *Piano Casa*, in http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/casa_piano/.

tale standard. Si introduce inoltre nell'ordinamento urbanistico il concetto di *premialità*⁸, da cedere all'interno di programmi di edilizia residenziale sociale che realizzino nuovi alloggi sociali, attraverso l'attuazione di interventi di rinnovo urbanistico edilizio, di interventi di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti. Questo complesso di provvedimenti sull'edilizia sociale ha generato un certo grado di innovazione nell'ambito della disciplina e della prassi urbanistica, fino a generare delle possibili ricadute sulla qualità delle trasformazioni urbane.

L'articolazione di questa serie di provvedimenti ha modificato il ruolo delle amministrazioni pubbliche nella risoluzione del *problema casa*. Si prospetta così la possibilità per i Comuni, da una parte, di costruire e ristrutturare il patrimonio immobiliare e, dall'altra, di attivare una serie di variabili in grado di influenzare la qualità della vita a livello urbano e di quartiere: servizi collettivi, spazio pubblico, mobilità. È qui che sta, o che dovrebbe stare, il senso del rapporto tra politiche e progetto, e l'importanza di prefigurare in sede di progetto disposizioni ed elaborazioni capaci di indirizzare le possibili trasformazioni degli assetti urbani verso criteri di qualità insediativa, sostenibilità ed equità sociale, opportuno mix funzionale, dotazione di aree pubbliche e attrezzature collettive. Questi temi introducono la questione della *qualità*, che sempre più viene affiancata all'edilizia residenziale sia pubblica che privata. Torna di primaria importanza l'ambiente in cui si vive, la stessa parola nel quadro normativo è intesa con la duplice accezione di ambiente urbano e ambiente naturale, anche se, di fatto, si riduce all'esclusiva promozione di programmi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e di interventi legati al risparmio energetico, tralasciando il valore urbano del quale parlavamo: il miglioramento della vita dei cittadini attraverso l'incremento di servizi alla scala locale, il potenziamento dell'infrastrutturazione del territorio, la riflessione, in definitiva, sulla costruzione della città pubblica.

Ancora una volta in Italia, forse a causa della mancanza di una responsabilità politica o forse causa di una cultura dell'abitare non rinnovata, si perde l'occasione per una possibile riforma urbanistica. Non è un caso che l'unico provvedimento importante degli ultimi vent'anni in materia urbanistica stia dentro una finanziaria. Il rischio è l'applicazione localizzata e strumentale dei nuovi istituti, a prescindere dall'approfondimento delle cause che generano la richiesta abitativa e dalla pianificazione delle soluzioni utili per giungere a uno sviluppo socio-territoriale sostenibile.

Il *piano nazionale di edilizia abitativa* ha quindi come obiettivo la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente. Il piano deve essere

⁸ Al comma 259 dell'articolo 1 della Legge 24 Dicembre 2007 n. 244 (legge Finanziaria 2008) viene riportata un'ulteriore importante disposizione "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...".

articolato in relazione al reale fabbisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali, e può essere attuato attraverso: la costituzione di fondi immobiliari o di strumenti finanziari innovativi, anche pubblico/privati, di livello nazionale e locale; riutilizzo dei proventi ottenuti dagli alloggi di edilizia pubblica; promozione da parte di privati di interventi di *project financing*; agevolazioni – anche amministrative – in favore di cooperative edilizie di abitazione e realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale.

Emerge qui il secondo elemento d'innovazione che riteniamo interessante trattare: l'effettiva istituzionalizzazione del ruolo del privato nella costruzione di *valori pubblici*. A tal proposito, il comma 4 dell'Articolo 11 della legge 133/2009 prevede che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti promuova specifici accordi di programma, d'intesa con le Regioni, da approvarsi con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, per realizzare interventi abitativi attraverso “programmi integrati di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione dei problemi di mobilità, promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati”. È di due mesi fa l'approvazione da parte del CIPE (Comitato Internazionale per la Programmazione Economica) dell'accordo⁹ quadro tra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e le regioni Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto e Provincia autonoma di Trento. Attraverso tali atti, sono attivati fondi pubblici per 740 milioni di euro (di cui 298 statali) e fondi privati per quasi 2 miliardi, volti alla realizzazione di 15.200 alloggi. Tali risorse si aggiungono ai 140 milioni di euro già stanziati dal CIPE a favore del sistema di fondi immobiliari per l'edilizia residenziale in risposta al fabbisogno complessivo di abitazioni da parte delle categorie sociali svantaggiate. Attraverso questi fondi gli investitori si propongono di realizzare interventi di Housing Sociale: questo processo, che prende il nome di costruzione privata di residenze sociali, demanda a forme di partenariato pubblico – privato la risoluzione dell'emergenza abitativa.

Le cifre sopra riportate dimostrano chiaramente quanto l'apporto finanziario delle risorse private sia determinante per la risoluzione del problema abitativo, le amministrazioni comunali sole non sarebbero in grado di provvedere al reperimento delle risorse finanziarie necessarie per rispondere all'ingente necessità di alloggi a canone calmierato, l'attivazione di fondi immobiliari sembra allora essere la risposta efficace a tale problema. Il punto di partenza per la costruzione di un fondo immobiliare è la raccolta delle risorse economiche degli investitori, con cui è possibile realizzare le abitazioni da locare a canone calmierato e allo stesso tempo coprire tutti i costi di realizzazione e

⁹ Delibera del 5 maggio 2011, vedi http://www.cipecomitato.it/it/il_cipe/sedute/2011/allegati_esito_sedute/Seduta_0003/esito.pdf.

gestione degli alloggi e assicurare un rendimento definito (etico). I Comuni, in cui si costruiranno gli alloggi, possono partecipare al fondo, conferendo terreni di proprietà pubblica, e saranno remunerati da quote del fondo di importo pari al valore di mercato del suolo, così come accade ai finanziatori che intervengono invece acquistando quote di importo pari al costo di realizzazione delle abitazioni. Gli alloggi ritornano poi sul libero mercato, al termine del periodo di locazione fissato, in modo da garantire le condizioni di fattibilità economico-finanziaria; il comune rinuncia, per tutta la durata del fondo, ad incassare i dividendi, mentre il finanziatore riceve una remunerazione minima, commisurata al flusso di ricavi netti da locazione e nell'ordine del 3% del suo investimento. Sostanzialmente le amministrazioni Comunali, senza alcun esborso finanziario, sono in grado di risolvere la domanda abitativa, immettendo sul mercato alloggi in locazione a canone calmierato, mentre l'investitore percepisce un rendimento annuo contenuto ed una plusvalenza finale al momento di vendita degli immobili¹⁰. Esempio precursore di questo sistema di costruzione di fondi è il Fondo Abitare Sociale 1. Gestito da Polaris SGR, si tratta del primo Fondo immobiliare etico dedicato alla casa sociale ed è stato reso operativo dalla Fondazione Housing sociale, attivata nel 2004 da Fondazione Cariplo in collaborazione con la Regione Lombardia e l'ANCI Lombardia. La Fondazione Housing Sociale ha rappresentato un modello per le Fondazioni che si sono formate in questi ultimi anni nelle varie regioni d'Italia, e sta ora estendendo la propria attività a Fondazioni bancarie esterne al proprio territorio, aprendo così nuovi rapporti con attori finanziari del settore, nella prospettiva, pare, della costituzione di un Fondo immobiliare nazionale al quale potranno partecipare anche finanziatori istituzionali¹¹.

Se da una parte, però, il Piano nazionale di edilizia abitativa è stato interpretato come tentativo di allineamento a una più consolidata tradizione europea di Housing sociale, dall'altra ha certamente istituzionalizzato il ripiegamento progressivo verso un ruolo preponderante dell'iniziativa privata. Le attenzioni del Piano Casa sembrano essere rivolte soprattutto al rilancio economico dell'edilizia. La paura è che ancora una volta in Italia si demandi al privato eccessivo potere nella scelta di indirizzi pubblici, anziché cogliere l'occasione per la costruzione di un progetto comune.

Nel panorama delineato il *Pubblico* può e deve pretendere il ruolo di regista. All'interno dell'iter di costruzione di queste nuove forme di finanziamento le amministrazioni locali entrano in gioco in tutti i momenti del progetto, dalla fase iniziale di formazione dei presupposti per la costituzione del fondo fino al completamento dell'intervento con l'assegnazione degli alloggi e la gestione per il funzionamento futuro. L'ente pubblico, sia esso Regione o Comune, deve comprendere la portata

¹⁰ Cfr. M. Cenacchi, *Politiche della casa e qualità urbana: l'esperienza di ACER Ferrara*, in R. Farinella e M. Ronconi, *Politiche dell'Abitare e Progetto urbano*, Editrice Compositori, Ferrara 2011.

¹¹ Cfr. Anna Delera, *L'housing sociale e le fondazioni bancarie*, in Anna Delera, *Ri-pensare l'abitare. Politiche, progetti e tecnologie verso l'housing sociale*, Hoepli, Milano, 2009, pp. 67-69.

innovativa degli strumenti emersi dal nuovo quadro normativo e riuscire a riportare la questione abitativa entro le politiche di sviluppo del territorio. In questa prospettiva si chiede, da una parte, agli enti locali una maggiore responsabilità nel definire le strategie di sviluppo del territorio, per costruire in maniera partecipata un'idea comune di città post-metropolitana¹², e dall'altra alle discipline legate allo sviluppo urbano un'evoluzione culturale ed una sperimentazione maggiore sull'*abitare*, tanto la propria casa, quanto la città: sono le stesse amministrazioni che reperiscono le aree che ospiteranno gli interventi, che determinano la possibilità di un aiuto economico diretto attraverso l'elargizione di fondi o indiretto attraverso l'intervento sulla diminuzione delle imposte e sono invece i settori disciplinari dell'architettura e dell'urbanistica quelli ai quali viene demandato lo studio di progetti, tanto alla scala territoriale quanto alla scala dell'alloggio, secondo il principio che la casa costruisce la città¹³.

I casi studio che seguono ci permettono di approfondire le due fondamentali innovazioni che il nuovo quadro legislativo ha determinato. La prima riguarda il coinvolgimento di attori locali e soggetti operanti sul territorio, che spiegheremo attraverso l'esperienza diretta del progetto pilota di Housing sociale del Comune di Alghero. La seconda innovazione è rappresentata invece dalla trasmissione delle competenze in materia di politiche abitative agli enti locali e l'identificazione tra politiche abitative e costruzione della città: ci serviremo a proposito dell'analisi del caso francese, un'esperienza lunga almeno dieci anni di politiche dell'abitare intese come politiche sociali e urbane.

L'obiettivo è comprendere il funzionamento di alcuni strumenti operativi e allo stesso tempo evidenziare le potenzialità e i limiti del mezzo e del suo fine.

Un'esperienza di Housing Sociale in Sardegna

Le Regioni italiane, che con la riorganizzazione delle funzioni amministrative e a seguito della riforma del Titolo V, hanno assunto competenza quasi esclusiva sulle politiche abitative e territoriali, rispondono alla 112 del 2008, promuovendo strumenti finanziari e di programmazione territoriale.

Come sottolineato nel rapporto diretto dal Censis con la collaborazione di Federcasa¹⁴ nel 2008 sono le Regioni ormai a dover ripensare il ruolo delle aziende che gestiscono il patrimonio di alloggi sociali, puntando - come il resto dell'Europa - sul coinvolgimento dei privati e senza svendere il proprio patrimonio. E' fondamentale tornare a considerare il possesso di un patrimonio pubblico

¹² Cfr. M. Cacciari, *La città*, Editore Pazzini, 2004.

¹³ Cfr. M. Guccione, A. Vittorini (a cura di), Giancarlo De Carlo, *Le ragioni dell'architettura*, Electa, Milano 2005.

¹⁴ "*Social Housing e agenzie pubbliche per la casa*" è una ricerca realizzata dal Censis per conto di Dexia-Crediop, con la collaborazione di Federcasa e presentata ad Ottobre del 2008.

condizione essenziale per la realizzazione delle politiche e,aggiungeremmo, inalienabile se si tiene allo Stato Sociale del Paese.

La Regione Sardegna , indice, il 31 Agosto del 2010, una Manifestazione di interesse per “Progetti pilota di Housing Sociale”, alla quale il Comune di Alghero risponde, affiancata dal Dipartimento della Facoltà di Architettura che ha sede nella stessa città.

Il bando regionale intende *“avviare un percorso per individuare iniziative di housing sociale fattibili da sviluppare attraverso il ricorso ai fondi immobiliari e alle risorse del sistema integrato di fondi introdotto nel panorama nazionale dalla legge 133/2008 e dal DPCM 16 luglio 2009”*

La Regione intende dunque costituire almeno un Fondo Immobiliare operante a livello regionale, nel quale si impegna a partecipare con una quota a valere sugli stanziamenti previsti dal Fondo per l’Edilizia Abitativa istituito nel 1985¹⁵. Si impegna inoltre a definire, successivamente e con procedure separate, la Società di Gestione del Risparmio (SGR) e i soggetti istituzionali che potranno partecipare sottoscrivendo le quote del fondo.

Il Bando, richiamando esplicitamente la Legge Nazionale, fa riferimento all’introduzione di elementi d’innovazione, relativi, però, soprattutto agli aspetti finanziari e di gestione economica degli interventi,che evidentemente ,a parere del legislatore, corrispondono ad una maggiore urgenza. Tra gli obiettivi del bando, elencati forse troppo genericamente, anche la realizzazione di nuovi quartieri ad *“un livello elevato di qualità edilizia e ambientale”*,il recupero di aree urbane, il perseguimento di politiche di sostenibilità ambientale, tutto secondo un approccio partecipativo che spinga al coinvolgimento delle popolazioni e degli attori locali e nella logica della mixité funzionale e sociale.

A pochi mesi dalla scadenza del bando (le proposte presentate sono state recentemente valutate e costituiscono una graduatoria regionale) questa esperienza diventa occasione per analizzare in maniera più“diretta” lo stato delle politiche italiane -già oggetto di trattazione in questo testo. E pur da un osservatorio periferico come la Sardegna, tentiamo di sottolineare gli aspetti positivi del quadro normativo più recente e , allo stesso tempo, gli elementi strutturali e radicati del ritardo italiano sui temi del “diritto alla Casa”, della costruzione di una città contemporanea che partecipi alla re-distribuzione del benessere e alla costruzione di un welfare *urbano e immateriale* legato al principio dell’accesso e alla qualità della vita.

¹⁵ La legge regionale n° 32 del 1985 ha istituito il Fondo Regionale per l’edilizia Abitativa , al fine di realizzare un programma straordinario di interventi nel settore edilizio destinato all’acquisto, alla costruzione ed al recupero della prima abitazione.

Il progetto pilota del Comune di Alghero

Le cause dell'impennata del fabbisogno abitativo sono state sinteticamente trattate e fatta eccezione per il peso del fenomeno migratorio, valgono, con le debite proporzioni, anche per un comune di dimensioni contenute come quello di Alghero. Ma qui, a complicare ulteriormente l'accesso alla casa è soprattutto l'effetto del fenomeno turistico che ha falsato completamente le dinamiche del mercato immobiliare e ha prodotto, nel tempo, il paradosso di un 50% del patrimonio residenziale non utilizzato, e ancora, per una percentuale altissima, utilizzato solo nei mesi estivi. Anche gli studi propedeutici al PUC hanno rilevato uno spostamento della popolazione più giovane verso i comuni limitrofi con un mercato nettamente più accessibile.

Con la partecipazione al bando regionale il Comune tenta di dare una prima risposta al disagio abitativo, ma è certo che (e forse questo è il primo punto debole e la prima autocritica) se questi temi fossero trattati in maniera strategica, secondo cioè una logica "territoriale", l'immenso patrimonio di case vuote e di seconde case potrebbe rientrare nel quadro delle politiche abitative, contribuire alla soluzione del problema e porre freno al consumo irrazionale di suolo.

Si devono così reperire le aree in cui localizzare gli interventi e il coinvolgimento dei proprietari diventa il primo elemento di costruzione della proposta, come previsto dalla legge nazionale e come, vedremo poi nel caso della *ZAC Paris Rive Gauche*, si lavora per esempio in Francia. In questo caso la proprietà di una delle due aree scelte è dell'agenzia Laore¹⁶ che entrerà per questo a far parte delle Società di Gestione del Risparmio (SGR). Il fondo immobiliare che la SGR si troverà a gestire sarà costituito dunque dalla proprietà della Laore, in una delle borgate rurali del territorio di Alghero, dall'area proprietà del Comune all'interno della città consolidata, per un valore totale di circa 7 000 0000 milioni di Euro; a questo capitale si aggiungerà una quota degli stanziamenti previsti dalla Regione (12 milioni di euro totali per la costituzione del fondo regionale).

Del totale delle 105 nuove unità abitative, il 53% darà destinato a canoni di locazione calmierati e ad utenti che rientreranno in una graduatoria comunale, il 47% rivolto invece al libero mercato.

La cooperazione con attori locali e soggetti istituzionali competenti è elemento qualificante la proposta ed è effettivamente tra gli aspetti più interessanti e del modello di Social Housing; non si tratta solo della costruzione economica degli interventi, ma della possibilità di sfruttare le "risorse immateriali" provenienti dal territorio, per restituire al Progetto quella *dimensione politica* che lo rende un "produttore di conoscenza"¹⁷. Si inquadra così anche la partecipazione del Dipartimento

¹⁶ La Laore è l'agenzia regionale per l'attuazione dei programmi regionali in campo agricolo e per lo sviluppo rurale. Promuove lo sviluppo integrato dei territori rurali e la compatibilità ambientale delle attività agricole favorendo la multifunzionalità delle imprese, le specificità territoriali, le produzioni di qualità e la competitività sui mercati.

¹⁷ Cfr. P. Viganò, *I territori dell'Urbanistica. Il progetto come produttore di conoscenza*, Officina Edizioni 2010.

d'Architettura alla stesura del progetto e il coinvolgimento della Banca Popolare Etica, di alcuni Comitati di Quartiere, di realtà economiche cooperative come la Cantina Sociale di Santa Maria la Palma.

L'intervento proposto ha il merito di insistere su questa dimensione territoriale del progetto ed è concepito per massimizzare la risposta al disagio abitativo ma, allo stesso tempo, dare soluzione alle più estese problematiche territoriali alle quali è fisiologicamente connesso: obiettivo fondamentale è dunque la riqualificazione urbana, nella sua più ampia accezione.

Si tratta di un *progetto aperto* capace di innescare nuove sinergie, dove le *politiche per la casa* diventano occasione per la realizzazione di nuovo spazio pubblico, per l'attivazione di micro-economie, di attività e relazioni sociali.

La proposta è articolata in due aree differenti del Comune di Alghero ma punta alla costituzione di un *Sistema di Housing Sociale* strutturato da una mobilità pubblica rinnovata e dalla condivisione di uno scheletro pubblico di pratiche, spazi e servizi comuni, dedicati all'intera comunità urbana.

Il progetto di Housing per la Borgata Storica di Santa Maria La Palma si focalizza sulla rivitalizzazione del Borgo agricolo e della sua identità. Integra elementi di promozione dello sviluppo locale attraverso un sistema di attività e servizi connessi all'uso agricolo, al turismo rurale, alla fruizione delle vicine risorse ambientali (tra tutte l'area SIC del Lago Baratz). Il nuovo insediamento è costituito da un sistema aperto di case basse e spazi aperti che generano un passaggio graduale dello spazio pubblico a quello più intimo della casa, passando per quello collettivo, luogo delle relazioni tra gli abitanti. Lo spazio pubblico dunque definisce la "continuità urbana", il collettivo è destinato alle attività dei residenti.

All'interno della città compatta invece, l'impulso viene al progetto dalla necessità di risolvere la situazione di degrado in cui versano i preesistenti edifici di Edilizia Economica e Popolare e preservare allo stesso tempo, il cuore del lotto: un ricco uliveto che sembra anticipare la struttura della corona ulivettata ai limiti d'espansione della città. In questa occasione, dunque, l'intervento di Housing Sociale esplicita tutto il suo potenziale nella soluzione di realtà urbane complesse offrendosi come strumento integrato di recupero e riqualificazione.

L'area di Via De Gasperi costituisce inoltre l'ultimo di un sistema di vuoti urbani innervati dall'asse di Via Giovanni XXIII ed è fondamentale garantirne la dimensione "pubblica". Lo schema planimetrico protegge questo cuore pubblico restituito alla città ed è articola il sistema di accessi e percorsi per rinnovare e riqualificare di riflesso le preesistenze.

Riguardo al modello di gestione dei due interventi si è formulata un'ipotesi concentrata sulla figura del "Gestore Sociale", che dovrebbe assumere la forma di soggetto non profit o limited profit e stipulare con La Società di Gestione del Fondo Immobiliare Locale un contratto del tipo

“global service”. Sulla base di questo contratto il gestore sociale si occupa di tutte le attività relative alla gestione delle unità abitative, dei servizi, degli spazi comuni, di quelli pubblici.

Il gestore Sociale è composto dai rappresentanti dei partners che partecipano al Fondo Immobiliare e dai rappresentanti dell’Associazione degli abitanti.

Al gestore sociale si affianca la Cooperativa degli abitanti a cui sarà demandata in particolare la gestione dei servizi alle persone, la cura degli spazi comuni, le relazioni con l’esterno.

Un approccio alla gestione che, lontano dall’essere meramente organizzativo, punta all’introduzione di elementi di autogestione e sensibilizzazione degli abitanti, per i quali passa il sentimento d’identità ed integrazione ad una comunità; ovvero il senso di quello che abbiamo definito Welfare urbano.

In sintesi sembrano essere diversi gli elementi d’innovazione ed interesse sperimentati e da sperimentare, ma valgono indubbiamente le critiche mosse alla “tendenza” nazionale: si sarebbero dovute, per esempio, suggerire politiche integrative in grado di rendere l’intervento accessibile anche alle categorie più deboli, e non solo alla fascia “grigia”; allo stesso modo incentivare la partecipazione del capitale privato -proprietari di aree, imprese- attraverso interventi indiretti, premialità, agevolazioni economiche ect., senza correre d’altra parte il rischio di demandare al privato lo sviluppo dei nostri territori.

E’ certo che tutto ciò richiama la responsabilità della cultura architettonica e urbanistica a ripensare il ruolo del progetto e del suo rapporto con la “responsabilità politica”.

La situazione Europea

Anche il quadro europeo è attualmente segnato da una profonda attenzione verso i problemi legati al tema della casa¹⁸; al disimpegno da parte del governo centrale, molti degli stati membri rispondono attribuendo le competenze sulle politiche abitative al livello regionale e locale, e associandole al tema dello sviluppo urbano sostenibile. Cambia il ruolo dello Stato: non più grandi interventi nazionali di costruzione ma programmi mirati a una logica di sussidiarietà associata a politiche di riqualificazione urbana. Se da una parte, quindi, lo stato centrale impone politiche, legifera, indirizza verso una risposta chiara per la questione abitativa dall’altra, a livello locale, si acquisisce un’autonomia sempre maggiore, in particolare per quanto riguarda il campo operativo (costituzione di strumenti finanziari, gestionali, etc) e la relazione diretta tra politiche della casa e politiche di sviluppo del territorio.

Il tema di primo piano, in tutta Europa è, infatti, la ricerca di nuove forme di *governance*, e dell’allargamento a nuovi soggetti in grado di dare risposta alla domanda abitativa sociale. Si

¹⁸ vedi il documento *Housing Statistics in the european union*, <http://www.housingeurope.eu/housing-in-the-eu/housing-statistics>;

registra in molti Stati Membri un aumento dei soggetti privati interessati a investire in progetti edilizi di tipo sociale e complessivamente un aumento dei soggetti che intervengono nel processo di policy, per questo la normativa in alcuni Paesi è arrivata a sostenere i soggetti a vario titolo coinvolti nell'attuazione delle politiche abitative sociali, che seppur privati, perseguono finalità pubbliche e lavorano per un miglioramento della vita delle comunità locali. Il caso Francese ci servirà per approfondire questo quadro.

Il caso della Francia e il rapporto tra politiche abitative e progetto della città contemporanea

La Francia ha, come risaputo, una tradizione storica in materia di politiche pubbliche e l'azione pubblica per il diritto alla casa non ha fatto eccezione; qui poi, forse più che nel resto d'Europa, a partire dagli anni '70 le politiche per la casa sono diventate il cuore dell'azione sul territorio e la città, diventando imprescindibili dalle *politiche urbane*.

A questo proposito è necessario accennare a quella che è stata definita *Politique de la Ville* e che a partire dal 1981 ha riportato le politiche urbane ed abitative al centro dell'azione pubblica nazionale, introducendo il principio del partenariato pubblico-privato e del coinvolgimento della società civile. Ma strumentalmente alla necessità di evidenziare questo filo doppio tra Abitare e Progetto della Città e del territorio, intendiamo partire dall'analisi di una Legge del 2000 considerata la legge più importante in materia di housing sociale degli ultimi 20 anni, nonostante la sua definizione non faccia riferimento diretto ai temi della casa e della residenza. La SRU del 2000¹⁹, “loi de Solidarité et Renouvellement Urbaine” esprime il rapporto privilegiato tra *logements* e territorio²⁰ parla di una forte dimensione sociale, che è connotato delle politiche francesi sin dal Dopoguerra e la cui percezione sembra invece mancare ai progetti e alle politiche equivalenti in Italia.

La nostra trattazione del quadro francese è certamente lacunosa ed opera una selezione strumentale di esperienze e strumenti normativi che più di altri, a nostro parere, esprimono un approccio ed una concezione significativa del rapporto tra progetto e politiche pubbliche, tra politiche urbane e welfare. La SRU ha infatti segnato una svolta, essendo frutto allo stesso tempo di un dibattito lungo almeno 20 anni; accanto a questo dispositivo ne esistono naturalmente tanti altri, più specifici in materia di politiche abitative pubbliche, primo fra tutti il *Plan Local d'Habitat*²¹.

La legge SRU è il risultato di un ampio dibattito nazionale lanciato un anno prima sul tema “*Habiter, se déplacer, vivre la Ville*” dal quale era emersa la necessità di lavorare sulla coerenza tra

¹⁹ Legge nazionale 2000-1208 del 13 Dicembre del 2000.

²⁰ *L'architettura delle abitazioni in Francia*, articolo di Maria Grazia Folli.

²¹ I *Plan local d'habitat* sono stati introdotti dalla legge 83-8 del 1983 e costituiscono uno dei principali strumenti delle politiche abitative a livello locale.

le politiche abitative, le politiche urbane e la mobilità, in un quadro ancora più generale di sviluppo sostenibile. Risponde ad una volontà politica forte e molto ambiziosa che tenta di farsi carico dei problemi e delle potenzialità della città contemporanea: porre un freno alla peri-urbanizzazione, al consumo dispersivo ed irrazionale del suolo, a favore di un rinnovamento urbano ispirato ai principi della mixité; sviluppare una politica della mobilità sostenibile.

L'obiettivo della legge è dunque offrire ai "decisioni pubblici" un quadro giuridico rinnovato in materia di "*urbanisme, habitat, déplacement*" i tre *volets* che la costituiscono e che costituiscono l'oggetto dell'innovazione. Il dispositivo della norma che ha maggiormente animato il dibattito, e di cui si è molto discusso anche in Italia, è relativo al Volet "*Habitat*" e introduce l'obbligo per i Comuni, con più di 3500 abitanti e appartenenti ad agglomerazione urbane di più di 50.000, al 20% di alloggi sociali sul patrimonio residenziale totale entro il 2020. Si cerca di rispondere ad un fabbisogno sempre crescente di alloggi a prezzi accessibili nel tentativo di riequilibrare gli eccessi del mercato libero dell'ultimi anni e soprattutto puntare ad una distribuzione equilibrata sul territorio, al raggiungimento di una piena mixité sociale per tutti i Comuni.

In realtà l'obbligo di dotarsi di una quantità minima di housing sociale era stata precedentemente introdotta nella legislazione francese dalla LOV²², che ne permetteva però l'elusione attraverso il versamento di un contributo finanziario; la SRU introduce invece un sistema coercitivo che prevede alte penalità finanziarie. Ciò nonostante molti Comuni, anche in Ile de France, hanno preferito pagare le sanzioni piuttosto che assumersi il carico urbano e sociale conseguente, dimostrando, nonostante il dibattito continuo iniziato dagli anni '70 e una sorta di universalismo della condivisione di alcuni principi, un arroccamento su posizioni conservatrici e poco sensibili ai temi sociali e della "democratizzazione urbana".

D'altra parte non si può certo negare l'importanza di una legge che sulla base di un senso comune e condiviso ha deciso di eleggere al "*rang de priorité publique*" il principio della mixité sociale.

Ma ad interessarci della "Loi de Solidarité et REnouvellement Urbaine" è soprattutto un approccio "comprensivo" e complesso alla disciplina dell'abitare sociale e dell'urbanistica: una concezione che rende le politiche urbane pubbliche parte integrante del welfare, e che testimonia della qualità dello stato sociale del paese,

Sulla base di questi principi la SRU opera un lavoro di adattamento degli strumenti giuridici e normativi al nuovo contesto urbano: sostituisce al vecchio "*schéma directeur*" lo SCOT "*schéma de cohérence territoriale*" che dovrebbe garantire la coerenza dell'insieme delle politiche pubbliche elaborate alla scala dell'agglomerazione; lo Scot ha insomma la vocazione ad essere il nuovo

²² La LOV, *loi d'orientation sur la Ville*, n° 91662, è stata introdotta nell'ordinamento francese il 13 Luglio del 1991.

documento di riferimento delle politiche pubbliche, fissando degli obiettivi in materia di urbanistica, abitare, sviluppo economico, mobilità.

Allo stesso modo il PLU, Plan Local d'Urbanisme, l'equivalente del nostro PUC, è considerato in primo luogo come strumento di politica sociale.

E' allora il territorio ad essere assunto come luogo della sintesi di tutti gli elementi che costituiscono l'oggetto del welfare state di un paese, perché nel territorio sono compresenti, trovano la loro manifestazione "fisica" e permettono di superare la trattazione settoriale, che per semplificazione, hanno operato tradizionalmente le politiche pubbliche (e come accade ancora in Italia)

Le politiche abitative del Comune di Parigi

In risposta alla "*loi de solidarité et renouvellement urbain*" la città di Parigi si è posta l'obiettivo di incrementare il proprio parco di housing sociale, sino a raggiungere l'obiettivo del 20% con sei anni d'anticipo rispetto ai limiti previsti dalla legge. Il Sindaco Delanoë ha espresso la volontà di produrre alloggi sociali per addirittura il 72% della popolazione parigina.

Per raggiungere degli obiettivi così ambiziosi, il Comune ha dovuto fare i conti con le forti limitazioni dei finanziamenti statali alle politiche abitative; come dimostrano i dati del Dossier sullo stato dell'housing sociale al 2008 ²³, il Comune di Parigi ha stanziato un budget totale di 550,5 milioni di Euro contro i 121,85 destinati dallo Stato alla sua capitale.

Gli alloggi sono e saranno destinati per la quasi totalità all'affitto, mercato tradizionale della città francese e distribuiti in tutti gli arrondissement, per ri-equilibrare una presenza concentrata soprattutto nell'Est parigino.

I nuovi alloggi sociali sono il risultato costruzioni ex novo, recupero, varie forme di acquisizione convenzionata e rientrano ovviamente in una logica più ampia di riqualificazione urbana; a questo scopo il Consiglio della Città ha proposto una semplificazione delle procedure per il cambiamento d'uso degli immobili da uffici e residenze.

La ZAC²⁴ Paris Rive Gauche

A partire dal 2000 quindi, tutte le operazioni di trasformazione urbana riguardanti il territorio del comune si assumono, per la loro parte, l'onere imposto dalla legge nazionale.

Anche l'operazione della ZAC Paris Rive Gauche, considerata l'ultimo dei "*Grands Travaux*" della capitale partecipa alla produzione e all'integrazione dei nuovi *logements sociaux*, nonostante il 13°arrondissement ne abbia, insieme al 19°, la percentuale più alta della capitale.

²³ *Logement Social à Paris* en 2008, Mairie de Paris.

²⁴ La ZAC, *Zone d'aménagement concerté*, è stata introdotta dalla legge fondiaria n° 67-1253 del 30 Dicembre 1967 in sostituzione delle ZUP, *Zone à urbaniser en priorité*.

Gli interventi sull'abitare, già al centro di un 'operazione così complessa sulla città, diventano ancora più stringenti e nel 2003, dodici anni dopo la nascita della ZAC, il Consiglio Comunale vota per la modifica dell'atto di creazione della *Zone*, anche per integrare le misure conseguenti alla legge SRU.

L'operazione Paris Rive Gauche ha rappresentato forse la più importante e complessa opera di trasformazione urbana dopo gli interventi di Hausmann del XIX sec., con la volontà di sviluppare e rinnovare la parte est della città, "abbandonata" dall'industria a partire degli anni '70 ; ripensare a scala urbana l'equilibrio della città; attrarre investitori internazionali nella logica della globalizzazione economica; rispondere alle nuove esigenze di alloggi sociali e infrastrutture; creare nuova occupazione. Alla scala del "quartiere" valorizzare il rapporto naturale tra il tessuto del 13° arrondissement e la Senna, ridurre l'occupazione di suolo delle strade ferrate, restituiregli mixité di funzioni e sociale.

A gestire la ZAC è la SEMAPA, creata nel '85 per iniziativa del comune , Società ad Economia Mista con la partecipazione di diversi azionisti per la maggior parte pubblici. In consiglio d'amministrazione sono presenti la *Ville de Paris*, con il 57% del capitale; la *SNFC*²⁵, proprietaria di una buona parte delle aree, con il 20%; la *RIVP*²⁶, con il 10%; la *Region Ile-de-France*, con il 5% del capitale ed altri piccoli azionisti per il restante 3%

La SEMAPA gestisce l'iter progettuale dalla fase iniziale (compresa l'acquisizione delle aree) alla pianificazione, sino alla realizzazione degli spazi pubblici; coordina i diversi attori che intervengono nella costruzione dei quartieri , organizzando la concertazione tra attori pubblici e privati e società civile; predispone i *Cahiers des Charges*.

Ha bandito i concorsi internazionali per la scelta degli architetti urbanisti incaricati di redigere i piani urbanistici dei 3 quartieri interessati: Austerlitz, Tolbiac, Massenà.

Ad interessarci, del modello di gestione dell'intervento, è in primo luogo la politica fondiaria pubblica: la *Semapa* si è dovuta occupare inizialmente dell'acquisizione massiccia di fondiario, ottenuta coinvolgendo nell'operazione i proprietari della maggior parte delle aree: la SNFC per esempio che ,come accennato, fa parte del Consiglio d'Amministrazione.

Anche in Francia la polemica sull'assenza di una vera e propria politica pubblica fondiaria ha pesato sul dibattito nazionale in materia di abitare sociale, ma le scelte portate avanti nel 13° sono sembrate a molti la strada giusta verso una soluzione del problema e non a caso l'operazione in

²⁵ Société nationale des chemins de fer français

²⁶ La Régie immobilière Ville de Paris è una società locale d'economia mista con un ruolo centrale nella realizzazione di Housing Sociale .

oggetto è considerata, in tutta Europa, uno dei migliori esempi di partenariato pubblico-privato nella gestione delle trasformazioni urbane.

Sono comunque diversi gli elementi di innovazione che ci vengono dal caso parigino e riguardano tutte le fasi di gestione dell'intervento; l'organizzazione dell'interfaccia tra la Società di gestione e i professionisti coinvolti è uno di questi: la *société d'économie mixte* ha infatti al suo interno un'équipe di professionisti, architetti e urbanisti che garantiscono la supervisione e la coerenza degli interventi ma i progetti urbani sono affidati a diverse équipe di professionisti esterni, ognuna responsabile di un quartiere o di un'operazione puntuale. Si è lavorato molto sulla qualità urbana dell'intervento, sulla coerenza dell'operazione complessiva, senza cancellare l'identità dei tre quartieri; la forza del progetto è stata forse la capacità di costruirsi e trasformarsi nel tempo, di lavorare sulla "conoscenza" del territorio sulla partecipazione della società civile: la ZAC Paris Rive Gauche che rischiava l'effetto *Defense* sta, col tempo, assumendo l'immagine di un vero "*quartier parisien*", nel quale è garantito un alto livello di complessità urbana, di *mixité* funzionale e sociale.

Rispetto al raggiungimento dello standard di alloggi sociali, l'obiettivo è il 52% di *logements sociaux* sul patrimonio residenziale complessivo; 2600 alloggi a canone sociale sui 5000 totali - 4000 riservati alle famiglie, 1000 agli studenti - ed un'offerta articolata che risponda da una parte alle esigenze differenziate della popolazione, dall'altra al principio della *mixité sociale*: la legislazione francese prevede una serie di categorie di alloggi sociali, tutte presenti nella ZAC Rive Gauche, che corrispondono alle sovvenzioni accordate agli organismi preposti alla loro produzione: i PLUS, *prêt locatif à usage social*; i PLAI, *prêt locatif aidé d'intégration*; i PLS, *prêt locatif social*; i PLA-TS, *Prêt locatif aidé très social*. Quest'articolazione corrisponde a sua volta ad una classificazione dei beneficiari basata sulle capacità economiche.

La produzione di *Logements sociaux* può beneficiare inoltre di un'agevolazione sull'Iva (TVA al 5%) e dell'esonero sulla *Taxe foncière* per un periodo che va dai 15 ai 25 anni.

Ma al di là delle quantità, pur importanti, il contributo fondamentale di questa esperienza ci sembra essere l'intuizione del "potenziale urbano" nell'intervento di Housing Sociale abbinato ad una politica dei servizi alle persone, dello spazio pubblico come struttura dell'abitare contemporaneo in una società democratica. All'interno della ZAC si sono configurate per esempio quattro nuove polarità, con un bacino d'utenza rivolto all'intera capitale e ad utenti e professionisti non residenti: un polo per le nuove tecnologie, che punti ad attirare società internazionali; uno per la ricerca scientifica e medica, un polo per lo studio delle lingue e delle civiltà orientali, uno culturale con la Bibliothèque Mitterand e l'Università Paris 7 "Denis Diderot" ospitata negli edifici recuperati dei Grands Moulins e delle Halles aux Farines.

L'articolazione degli *équipements* alle più svariate scale contribuisce ad elevare il livello di complessità urbana e la loro localizzazione risponde alla necessità di modularli secondo il principio dei livelli di accessibilità: servizi di quartieri a contatto con i comparti residenziali, servizi urbani e extraurbani in prossimità dei nodi della rete del trasporto pubblico ed in continuità con gli spazi aperti, articolati, a loro volta in un sistema che va dal pubblico, al collettivo, al semi-privato sino al privato.

A distanza di più di 30 anni dall'esperienza dei *Grands Ensembles* e compresi a fondo i motivi del loro fallimento, la Francia sembra veramente esprimere una cultura urbana, architettonica, giuridica nuova che ha lavorato sulle politiche urbane in termini di inclusione, di "*lien social*", di redistribuzione del benessere, di continuità "urbana" e territoriale intesa come sentimento di appartenenza ad una comunità e ad una identità nazionale. Ha cioè rovesciato in meno di mezzo secolo i principi cardine delle esperienze del dopoguerra, che facevano dell'opposizione alla città, dell'indifferenza all'urbano, dell'autosufficienza esibita i loro punti di forza.

Housing sociale, la dimensione politica del progetto

Questa trattazione ci ha permesso di delineare il problema "culturale" e radicato delle politiche pubbliche in Italia e più nello specifico delle politiche urbanistiche: l'assenza cioè di una visione, di una idea globale della città e del territorio contemporanei²⁷. Il problema è allora l'incapacità della politica e degli strumenti normativi, soprattutto quelli urbanistici, di dare soluzione ai fenomeni di cambiamento a cui sono soggette le nostre città, e della cultura architettonica di innovare il ruolo del progetto²⁸. Il rischio, anche di questi ultimi strumenti, è quello di demandare all'iniziativa privata lo sviluppo del territorio come successione di interventi puntuali, oggetti di interessi particolari. La politica deve dunque, necessariamente, riappropriarsi di questa dimensione, progettuale e ideale allo stesso tempo, riaccendere il dibattito, com'è attualmente in Francia attorno al progetto "Grand Paris", sulla città contemporanea e sul Diritto alla Casa e qui trovare la chiave per ridefinire il quadro giuridico e gli strumenti con il quale ci troviamo a lavorare quotidianamente: continuare sulla strada degli strumenti "integrati" che trascendono l'organizzazione per "settori" e basano invece la loro azione sul Territorio nella sua complessità; partire da qui per ripensare anche l'organizzazione interna delle amministrazioni e i rapporti tra livelli del "Pubblico"; agevolare l'azione del Terzo Settore, cooperative per prime, nella costruzione e nella gestione di un patrimonio residenziale sociale.

²⁷ Cfr. Palermo Pier Carlo, *Trasformazione e governo del territorio. Introduzione critica*, Franco Angeli, Milano, 2006, pp. 236-239.

²⁸ Cfr. Delera A., *Le politiche*, in A. Delera (a cura di), *Ri-Pensare l'abitare. Politiche, progetti e tecnologie verso l'housing sociale*, Hoepli, Milano, 2009, pp. 3-17.

E' fondamentale riaffermare il ruolo preminente della Casa nel sistema di azioni pubbliche che definiscono il Welfare State del Paese, invertire cioè la tendenza che in pochi anni ha smantellato il sistema dei finanziamenti pubblici, svenduto il patrimonio immobiliare ed più in generale condotto ad un modello di "*stato sociale residuale*"²⁹

Da parte nostra, l'obiettivo è il progetto dell'*abitare sociale* e la sua *dimensione politica*, quella cioè, che permettendo la costituzione di una *piattaforma* (meta-progetto) lo renda capace non solo di interpretare ma di precedere e influenzare la sfera politica. Una dimensione, dunque, che permette a un progetto specifico di attivare un insieme di azioni a vasto raggio, in grado di risolvere non solo il problema contingente ma dare soluzione alle più estese problematiche di un territorio.

In tanti hanno già parlato di una *dimensione politica* delle pratiche urbanistiche intese come Costruzioni Sociali dell'Interesse collettivo che coinvolgono di una molteplicità di attori³⁰, ed il progetto, anche in senso stretto, "fisico", deve avere questa forza.

Ancora una volta dunque sono chiamati in causa i ruoli dell'architettura e dell'architetto che devono farsi carico della complessità del contemporaneo e procedere ad una sintesi, mai ad una separazione degli elementi in gioco, perché "*Educati ad immaginare il futuro*"³¹

Il progetto è esattamente questa sintesi e mai una mera applicazione di una politica. Produce conoscenza e "senso comune", media tra gli attori e tra i luoghi, spinge all'interazione, all'azione collettiva; esiste ancora, nella sua dimensione politica.

²⁹ Ibid., p.23.

³⁰ Cfr. Palermo Pier Carlo, Op.cit, pp.220-225.

³¹ Si tratta di una citazione da "*I territori dell'Urbanistica. Il progetto come produttore di conoscenza*", di Paola Vigano, Officina Edizioni 2010. L'autrice definisce così il ruolo di architetti e urbanistici e la loro capacità di relazionarsi alla complessità del contemporaneo.

Riferimenti Bibliografici

- Vers de nouveaux logements sociaux*, catalogo della mostra omonima, Cité de l'architecture e du patrimoine, Silvana Editoriale, 2009;
- AA.VV., *Urbanistica* 145, Gennaio-Marzo 2011;
- AA.VV., *The Plan*, n. 047. *Urban Development. Milano-Detroit*, Dicembre 2010-Gennaio 2011;
- AA.VV., *Arketipo* 49, *Social Housing*, Dicembre 2010;
- F.Choay, *Espacements. L'évolution de l'espace urbain en France*, Skira, Milano 2003;
- P. Briata, M. Bricocoli, C. Tedesco, *Città in periferia. Politiche urbane e progetti locali in Francia, Gran Bretagna e Italia*, Carocci editore, Roma 2009;
- M. Cacciari, *La città*, Editore Pazzini, 2004;
- P. L. Crosta, *Politiche: quale conoscenza per l'azione territoriale*, F. Angeli ed., Milano, 1998;
- Anna Delera (a cura di), *Ri-pensare l'abitare. Politiche, progetti e tecnologie verso l'housing sociale*, Hoepli, Milano 2009;
- R. Farinella, M. Ronconi, *Politiche dell'abitare e progetto urbano. Esperienze europee*, Editrice Compositori, Bologna 2011;
- M. G. Folli, *Abitare: figure del progetto, spazi dell'esperienza*, Unicopli, Milano 2000;
- M. G. Folli, *L'architettura delle Abitazioni in Francia*, su Quaderni di Architettura n. 24, pp. 19-23;
- M. Guccione, A. Vittorini (a cura di), Giancarlo De Carlo, *Le ragioni dell'architettura*, Electa, Milano 2005;
- H. Lefebvre, *Le droit a la ville*, Paris Anthropos, 1968;
- G. Maciocco, G. F. Sanna, S. Serreli, *The Urban Potential of External Territories*, Franco Angeli, 2011;
- D. Mangin, *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Editions de La Villette, Paris 2004;
- P. C. Palermo, *Trasformazioni e governo del territorio*, Franco Angeli, Milano 2004;
- R. Pugliese (a cura di), *La casa sociale. Dalla Legge Luzzatti alle nuove politiche per la casa in Lombardia*, Unicopli, Milano, 2005;
- Bernard Salignon, *Qu'est-ce qu'habiter?*, Editions de la Villette, Paris, 2010;
- B. Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, Editori Laterza, Bari 2000;
- A. Tosi, *Case, quartieri, abitanti, politiche*, Libreria Clup, Milano 2004;
- S. Vaccaro (a cura di), M.Foucault, *Spazi Altri: i luoghi delle eterotopie*, Mimesis, Milano 2001;
- P.Viganò, *I territori dell'urbanistica. Il progetto come produttore di conoscenza*, Officina edizioni, Roma 2010;