

**ABITARE L'ITALIA  
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



**XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011**

**Gerundo R., Fasolino I. Quantità e qualità dell'abitare. La  
domanda e l'offerta di residenziale  
nel dimensionamento dei piani  
urbanistici comunali**

www.planum.net  
ISSN 1723-0993

## **Quantità e qualità dell'abitare. La domanda e l'offerta di residenziale nel dimensionamento dei piani urbanistici comunali**

Roberto GERUNDO<sup>1</sup>, Isidoro FASOLINO<sup>2</sup>

### **Premessa**

Da sempre parte dei contenuti della disciplina urbanistica, il tema della casa è tornato oggi ad occupare un posto di primo piano nel panorama politico e disciplinare, dopo un periodo di *accantonamento* avvenuto a partire dagli anni '80. Il progressivo aggravarsi della questione abitativa ha reso necessario, negli ultimi anni, che si riprendesse a parlare del tema della casa e, soprattutto, che si attivassero nuove politiche in grado di dare risposta, nel più breve tempo possibile, alle diverse domande emergenti. Tali temi hanno assunto un ruolo di rilievo nell'ambito delle strategie di pianificazione territoriale, divenendo oggetto di ricerche e di studi di settore, sulla base dei quali poter proporre azioni di intervento.

Nell'ambito di una proposta di procedura di *dimensionamento* dei piani urbanistici comunali, in via di definizione presso il Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università di Salerno, specifica attenzione è riservata al tema della modalità di risposta alla *domanda* residenziale. Il metodo muove dalla convinzione che la questione abitativa vada affrontata in modo inedito rispetto al passato, definendo nuove modalità di analisi e computazione, individuando nuovi indicatori, che consentano di quantificare il *fabbisogno* reale di alloggi in funzione delle insorgenti categorie di soggetti e relative esigenze. Si pone, al contempo, la necessità anche di nuove forme di intervento, che prendano atto delle mutate condizioni al contorno e dell'impossibilità di un intervento diretto ed esclusivo di iniziativa pubblica. La scarsità delle risorse pubbliche da impiegare per la costruzione di nuovi alloggi e la necessità di contenere i livelli di consumo di suolo induce a rivedere lo strumentario disponibile, nel tentativo di avviare una politica strutturale per la residenza, incardinata nella pianificazione territoriale e urbanistica, capace di produrre effetti anche nel lungo periodo.

### **1. La proposta di procedura di dimensionamento**

Il tema dell'abitare, nel presente contributo, è presentato all'interno di una più ampia proposta metodologica relativa a una procedura di *dimensionamento* dei piani urbanistici comunali.

La procedura di *dimensionamento* proposta è specificabile in funzione di categorie di *oggetti* (residenza, produzione, infrastrutture) e di determinati *contesti territoriali*. Essa, di seguito esemplificata sia in termini generali che con specifico riferimento all'oggetto *residenza*, è articolata in cinque *stadi*:

- 1) *riconoscimento dei fabbisogni*, ovvero individuazione e stima delle esigenze insediative in relazione alla domanda;
- 2) *assegnazione dei carichi* insediativi;
- 3) *proporzionamento*, ovvero traduzione del carico insediativo in ingombro fisico delle unità insediative;
- 4) *localizzazione*, ovvero individuazione delle aree in cui atterrano e si dispiegano, per effetto del proporzionamento, i carichi insediativi.
- 5) *organizzazione urbanistica* degli insediamenti.

---

<sup>1</sup> Università di Salerno, e-mail: r.gerundo@unisa.it.

<sup>2</sup> Università di Salerno, e-mail: i.fasolino@unisa.it.

Si propone un approccio in cui il *dimensionamento* è interpretato pienamente all'interno del principio di *sostenibilità*. Tale principio è inteso come immanente ai cinque stadi della procedura, essendo essa rivolta alla ricerca dei limiti di ammissibilità dei carichi insediativi.

In linea con le più recenti esperienze, ci si avvia verso un progressivo superamento dell'approccio quantitativo, offrendo l'occasione di mettere a sistema i più recenti spunti innovativi in materia urbanistica e ambientale.

La procedura di dimensionamento si articola e differenzia, nella sua sequenza operativa, in relazione all'*oggetto* del dimensionamento, da intendersi distintamente quali: *residenza; produzione; infrastrutture*. Si differenzia altresì, in considerazione del grado di condizionamento che i *contesti territoriali* possono determinare ai fini delle scelte da assumere, qualora fortemente connotati da caratteri che condizionano notevolmente la fase di localizzazione, influenzando soprattutto l'assegnazione del carico insediativo, fissando, di conseguenza, limiti alla trasformabilità<sup>3</sup>.

La procedura non prevede una sequenza unica, dal primo stadio all'ultimo, ma, in generale, si instaurano meccanismi di *feedback* tra gli stadi della localizzazione e le fasi di assegnazione del carico e riconoscimento del fabbisogno, attivati mediante verifiche degli indicatori di mcs.

## 2. Articolazione della procedura

Stadio 1) Il *riconoscimento dei fabbisogni* concerne l'individuazione e la stima delle esigenze insediative in relazione alla domanda abitativa e alla conseguente domanda di servizi<sup>4</sup>.

Tale stadio si basa sul concetto, ormai consolidato, di *capacità insediativa*, intesa come bilancio tra la *domanda* e l'*offerta*. L'*analisi dell'offerta* diviene il cardine della procedura, poiché essa riprende, e va a riassumere, gli indirizzi volti al recupero e al riuso del patrimonio urbanistico esistente. Si tratta di andare oltre il dato statistico legato al rapporto famiglie/abitazioni e valutare la reale capacità delle famiglie di accedere al bene casa, intercettando la domanda reale e contrapponendo una risposta urbanistica a tale fabbisogno, anche considerando un'offerta aggiuntiva costituita dall'*housing sociale*. Indicatore credibilmente utilizzabile è l'*abitante*: il single, l'anziano il bambino, l'immigrato, il nomade, lo studente, il diversamente abile, ecc.

Stadio 2) L'*assegnazione dei carichi* insediativi rappresenta l'aspetto più complicato da trattare. L'analisi della letteratura scientifica ha consentito di individuare una definizione di *carico insediativo* ragionevolmente condivisibile. Altra cosa, tuttavia, è l'assegnazione di un valore a tale indicatore. L'assegnazione dei carichi ricorre, talvolta, a soglie dimensionali, intese come limiti quantitativi, in termini di massima urbanizzazione conseguibile, in un determinato territorio comunale, in funzione dei diversi contesti territoriali.

Stadio 3) Il *proporzionamento* consente di tradurre il *carico insediativo* in ingombro fisico delle unità insediative. Tale stadio è sicuramente più consolidato rispetto agli altri, in quanto fondamentalmente basato su rapporti tra l'unità di carico, corrispondente ai diversi usi, e le rispettive quantità fisiche in cui sono articolati gli spazi destinati ad ospitarlo, espresse generalmente in mq o in mc.

Stadio 4) La *localizzazione* concerne la individuazione delle aree in cui atterrano e si dispiegano, per effetto del proporzionamento, i carichi insediativi. Si tratta di una fase in cui, generalmente, a meno della vincolistica sovraordinata e delle limitazioni dovute a fattori morfologici e idrogeologici, l'autonomia dei comuni è piena. Tale fase, quindi, concerne l'insieme dei soli criteri localizzativi in base ai quali il carico insediativo deve *atterrare* su determinate porzioni di territorio comunale.

---

<sup>3</sup> Elevata dinamicità di attività socioeconomiche; elevata densità demografica e tensione insediativa; elevato pregio o notevole valore naturalistico, paesaggistico o ambientale; di elevata criticità per situazioni di pericolosità e rischio ambientale e territoriale.

<sup>4</sup> Si utilizza il plurale *fabbisogni*, in quanto la nuova domanda abitativa risulta segmentata in funzione delle necessità che diverse classi di popolazione, differenziate innanzitutto per età e reddito, esprimono.

L'obiettivo di fondo di tale stadio è la *minimizzazione del consumo di suolo* (mcs) mediante l'insieme di criteri localizzativi, opportunamente tradotti in specifici indicatori, in base ai quali il carico insediativo deve *atterrare* su determinate porzioni di territorio comunale<sup>5</sup>.

Stadio 5) L'*organizzazione urbanistica* orienta il piano verso obiettivi di elevata *qualità progettuale ed energetico-ambientale* nell'attuazione delle previsioni insediative, nella consapevolezza della necessità di un allineamento tra la progettazione edilizia, con i propri criteri di sostenibilità energetico-ambientale, e la progettazione urbanistica, poiché scelte strategiche, pianificatorie e normative, non calibrate sulla sostenibilità, potrebbero rendere inefficaci le realizzazioni puntuali sul territorio, per quanto modellate sui principi della ecosostenibilità e rispettose dei parametri di qualsivoglia protocollo. L'obiettivo è di perseguire un elevato livello di naturalità e requisiti energetici e ambientali mediante criteri progettuali di riferimento per l'organizzazione urbanistica, quali la *compensazione ecologica*; il verde e la *permeabilità dei suoli*; i *materiali verdi urbani* e l'*orientamento degli edifici*.

### **3. Il riconoscimento dei fabbisogni per il residenziale**

#### **3.1 La domanda solvibile**

E' dimostrato che sovradimensionare l'offerta di alloggi non è, di per sé, utile a rispondere al diritto all'abitare di giovani, anziani, immigrati e, più in generale, di cittadini a reddito medio/basso. Si ritiene, pertanto, necessario convergere verso l'assunzione di un metodo di calcolo basato sulla *domanda solvibile*, confrontando le stime con la domanda reale che si esprime sul territorio e nel mercato immobiliare.

#### **3.2 Il sovraffollamento.**

Il fabbisogno dovuto al sovraffollamento può essere visto come un deficit stratificato per condizioni di insoddisfazione quali-quantitativa dovuto a un rapporto non più accettabile tra e la numerosità del nucleo familiare e la dimensione dell'alloggio. Lo strumento chiave per la stima di tale parametro è la *matrice di affollamento*. Le famiglie che vivono in condizioni di sovraffollamento potrebbero passare da una condizione di disagio a una condizione di idoneità mediante un meccanismo di redistribuzione delle famiglie all'interno dello stock abitativo. Data la aleatorietà e la difficoltà della realizzazione dello *scambio*, si dovrebbe, cautelativamente, considerare la totalità delle famiglie che vivono in tale condizione, programmando la costruzione di un numero di alloggi pari al numero di famiglie in questione. Tale scelta è giustificata dalla considerazione che la realizzazione degli alloggi avverrà nell'arco di 10 anni, ponendo la base per il piano successivo, in quanto la concreta utilizzazione di tale stock potrà avvenire solo in un momento futuro del processo di pianificazione, relativa a un ri-dimensionamento del Puc, ad esempio, in occasione di una sua revisione, connotandosi come *ad utilizzabilità differita*.

L'ipotesi della redistribuzione ottima delle famiglie nel parco alloggi disponibile contrasta con i fattori di rigidità insiti sia nella domanda sia nell'offerta di abitazioni. Occorre, pertanto, stimare la *rigidità* del patrimonio abitativo, in gran parte in proprietà, fattore, quest'ultimo, che si oppone a due fenomeni condizionanti: il *ricambio* e il *filtering*<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Il perseguimento di tale obiettivo, si sostanzia, da un lato, nel riuso dell'urbanizzato *dismesso* e, dall'altro, nell'attuazione delle *capacità insediative residue*, in termini di previsioni non attuate del piano vigente, qualora le previsioni rispettino i criteri di mcs. Specifici indicatori, inoltre, controllano la forma dell'urbanizzato, che scaturirebbe dalle scelte di piano, relativamente a tre componenti che influiscono negativamente sul criterio di mcs: la *frastagliatura*, l'*allungamento* e la *frammentazione*.

<sup>6</sup> Il *ricambio* è inteso come la possibilità, per chi manifesta insoddisfazione per la sua condizione alloggiativa presente, di modificarla in tempi medio-lunghi. Il *filtering* è inteso come la permeabilità del parco-alloggi esistente, ovvero come la capacità di garantire, con un sistema complesso di trasferimenti, la distribuzione ottimale delle famiglie negli alloggi attualmente disponibili aventi caratteristiche minime soddisfacenti.

In un orizzonte temporale definito in un decennio, l'estrema mobilità del tessuto demografico e residenziale induce a ritenere che una quota dei nuclei familiari in condizioni di forte disagio abitativo, e una quota ancora inferiore di nuclei familiari in condizioni di *sottostandard* riusciranno effettivamente a modificare in meglio la propria condizione abitativa<sup>7</sup>.

Le famiglie che *escono* dalla condizione di sovraffollamento sono quelle che, generalmente, trovano collocazione nell'ambito dei piani di *edilizia residenziale sociale* (Ers).

### 3.3 L'inoccupato

Una quota generalmente consistente dello stock abitativo, non stabilmente occupato e non utilizzato, è comunque indisponibile in quanto degradata, non dotata di servizi idonei o volontariamente sottratta al mercato, potendo, quest'ultima, essere considerata esclusa dal conto dell'offerta. Si tratta di una quota per cui è ragionevole ipotizzare che tali abitazioni siano non disponibili sul mercato immobiliare in quanto, in realtà, si sceglie deliberatamente di mantenerle vuote ovvero sono destinate a essere occupate da nuove famiglie create dai discendenti diretti dei proprietari, andando a costituire una sorta di *inoccupato riservato*.

Con riferimento ad un singolo immobile, essendo assai labile il confine fra un alloggio che svolge un ruolo *frizionale* e uno che si possa considerare *inoccupato riservato*, si ritiene si possa considerare che solo una percentuale di tale ultima quota sia totalmente e definitivamente sottratta al mercato immobiliare per tale ultima motivazione<sup>8</sup>.

Gli alloggi da *inoccupato riservato*, rappresentano una quantità che non entra in gioco né dalla parte della domanda né da parte dell'offerta, essendo sottratta a entrambe tali voci di bilancio nel periodo considerato, per cui, di fatto, non incide sul dimensionamento finale, su cui, viceversa, incide l'*offerta da inoccupato disponibile e per recupero alloggi degradati*.

### 3.4 Il frizionale

Il *frizionale* svolge una funzione ben precisa nel processo di dimensionamento, ovvero costituisce la riserva di alloggi che consente il riallineamento del tempo di incontro tra domanda e offerta.

Le famiglie che vivono in condizioni di sovraffollamento, che abitano in alloggi inadeguati o sovraffollati, sono coinvolte in meccanismi che incidono, in parte, nel mercato immobiliare complessivo e, in parte, sono indirizzate verso appositi bandi chiusi di edilizia economica e popolare.

Tale percentuale di alloggi rappresenta una quota dello stock abitativo che è fuori dal mercato abitativo, a causa dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta, in quanto i tempi con cui si manifestano non risultano mai coincidenti. Gli studi sul mercato immobiliare fissano, infatti, che una quota (3-5%) del patrimonio residenziale (degli alloggi occupati), in funzione delle diverse fasi congiunturali, costituisce una quota strutturale del patrimonio residenziale che si colloca fuori dal mercato.

### 3.5 I progetti di sviluppo

I *programmi di investimento* rilevanti, le cui proiezioni urbanistiche sono qui denominate *progetti di sviluppo*, previsti o recepiti dal Puc, nei settori produttivi extragricoli, di dimensioni evidentemente non ordinarie, con una ricaduta occupazionale complessiva pari a un numero rilevante nuovi addetti da insediare, comportano un fabbisogno aggiuntivo in termini abitativi. E' possibile ipotizzare una serie di meccanismi, dovuti alle perturbazioni introdotte, che giustificano l'applicazione di una percentuale di

---

<sup>7</sup> Si ricordi che per *sottostandard* si è inteso uno scarto ridotto tra la condizione media tendenziale di disponibilità di vani pro capite e lo stato attuale della famiglia.

<sup>8</sup> La differenza che distingue gli alloggi dovuti alla quota *frizionale* e alla quota di *inoccupati* è che mentre i primi, funzione del patrimonio occupato, contribuiscono all'allargamento dal lato della domanda, quindi determinano un incremento del fabbisogno abitativo, i secondi, complementari al patrimonio occupato, contribuiscono all'aumento del fronte dell'offerta, determinando un decremento del fabbisogno abitativo.

incremento del fabbisogno residenziale, riconducibili a processi di incremento ciclico di popolazione e addetti nei servizi, basati sul principio del *modello di Lowry*<sup>9</sup>.

Nei bilanci demografici, ai fini della quantificazione del fabbisogno aggiuntivo per il decennio di riferimento della proiezione, il saldo totale (naturale e sociale) deve essere, in tale caso, depurata dalla componente relativa al movimento migratorio.

Si potrebbe ipotizzare una appetibilità comparabile per quanto riguarda l'attrazione di addetti da parte delle aziende operanti nel comune in esame e di quelle operanti nei comuni limitrofi, per cui il modello va applicato al *sistema locale del lavoro* (Sll) di cui il comune fa parte.

### 3.6 Le centralità urbane

Taluni Ptcp consentono un incremento del fabbisogno residenziale fino ad una percentuale massima di quello stimato, da destinare preferibilmente ad alloggi speciali, residences per studenti e lavoratori non residenti. Le motivazioni che potrebbero giustificare un incremento del fabbisogno residenziale per taluni comuni, sono, probabilmente, dovute alla presenza di grandi poli industriali e/o commerciali, alla prossimità con università, grandi centri ospedalieri o altre funzioni di rilievo territoriale. L'incremento di fabbisogno è orientato verso alcune tipologie di impiego, quali lavoratori di imprese, docenti, studenti fuori sede, ecc..

In alcune realtà si rilevano, invece, condizioni che danno luogo a centralità di natura diversa, quale, ad esempio, una rilevante presenza di lavoratori extracomunitari impiegati, in gran parte, nelle aziende agricole e zootecniche<sup>10</sup>. Lo scenario reale che si presenta è quello di una economia locale diretta tendenzialmente verso fasce di lavoratori non residenti, le cui dimore sono edifici precari, fatiscenti o abbandonati. I territori, pur avvalendosi di forze lavoro provenienti dai flussi immigratori, non sono formalmente tenuti ad occuparsi delle loro condizioni alloggiative, quasi sempre fuori dalle regole della dignità personale, del decoro urbano e, anche, di quelle di ordine pubblico.

Il problema dell'abitazione per tali categorie di lavoratori è centrale per quanto riguarda le politiche urbane dell'accoglienza, che, spesso, devono fare i conti anche con l'indisponibilità dei proprietari a dare in affitto le abitazioni a stranieri, in un mercato privato non regolamentato e, di conseguenza, dai costi molto elevati, nonché con un patrimonio edilizio pubblico inadeguato e di scarsa accessibilità

Gli alloggi, che dovessero essere stimati, in maniera certificata, come necessari e attribuiti a tale aliquota, vanno a incrementare il fabbisogno abitativo, ma dovranno essere *tracciabili*<sup>11</sup>, in quanto la relativa previsione deve trovare una precisa e ben individuabile corrispondenza all'interno del Puc, assolutamente evitando condizioni che possano determinare separazione funzionale, favorendo, viceversa, una perfetta integrazione di tali residenze nel contesto<sup>12</sup>.

Il nuovo scenario urbano, segnato da crescenti domande di habitat per gli immigrati, richiede forte capacità progettuali e di governo, anche perché il problema di trasformare la diversità in risorsa è oggi affidato, in Italia, alla città e alle sue politiche, piuttosto che allo Stato centrale.

---

<sup>9</sup> In base al *modello di Lowry*, si ipotizza che un nuovo addetto insediato possa avere la necessità, oltre che di servizi, cui sono associati ulteriori addetti, anche di un alloggio. Lowry I.S. (1964), *A Model of Metropolis*, Rand Corporation, Santa Monica California.

<sup>10</sup> E' il caso del Puc di Eboli (Sa), nella Piana del Sele (PdS).

<sup>11</sup> Si sottolinea, cioè, la necessità di un controllo relativo al fatto che gli alloggi computati ai sensi di quanto sopra siano effettivamente assegnati ai lavoratori cui sono destinati, e non finiscano nel calderone indistinto delle previsioni di piano e del mercato immobiliare.

<sup>12</sup> Occorre scongiurare ogni forma di ghettizzazione, come la creazione di quartieri dormitorio, e, viceversa, favorire il mix sociale. In seconda approssimazione, si deve evitare la coincidenza fra luogo di lavoro e luogo di residenza per consentire i meccanismi urbani e collettivi anche a tali lavoratori.

#### **4. Valutazioni di sintesi e prospettive di sviluppo**

Il *dimensionamento* del Puc, sebbene sia spesso ancora obbligatoriamente previsto da norme regionali o da piani sovraordinati, oggi non costituisce più, di fatto, l'insieme delle operazioni tecnico-concettuali fondative del piano, essendo sostanzialmente mutati gli obiettivi assunti prevalentemente dalla pianificazione urbanistica, non più volta all'espansione urbana per l'edilizia residenziale privata, ma impegnata a dare soluzione ad una molteplicità di situazioni di inadeguatezza degli assetti spaziali e/o funzionali esistenti.

Il superamento del tradizionale approccio quantitativo, basato sul rapporto fra abitanti e abitazioni, che, nella gran maggioranza dei casi, fornirebbe valori negativi in termini di fabbisogno abitativo aggiuntivo, richiede l'esplicitazione di specifici segmenti di domanda e offerta residenziale, da riequilibrare mediante una rigorosa attenzione alla sostenibilità attraverso a una qualità progettuale incentrata sull'*efficienza energetica*.

La procedura di dimensionamento proposta, integra, in termini tecnico-normativi, i temi insorgenti dell'abitare, implementando la procedura con metodi e tecniche che ne internalizzano le tematiche.